

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2011

Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina

Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita

Jari Paldanius



Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina

Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita

Jari Paldanius

Helsinki 2011

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2011
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Leila Haavasoja
Kansikuva: Päivi Tahvanainen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

ISBN 978-952-11-3903-1 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Suomen menestyminen kilpailukykyisenä, hyvinvoivana ja ekotehokkaana maana perustuu pitkälle niihin mahdollisuuksiin ja puitteisiin, joita alueidenkäyttö ja aluerakenne tarjoavat. Alueidenkäytössä tehtävillä ratkaisuilla vaikutetaan jopa satojen vuosien päähän. Tiekartan kestäväan alueidenkäyttöön tarjoaa valtioneuvoston marraskuussa 2008 hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eli Vat:t. Tavoitteilla valtioneuvosto on määrittänyt alueidenkäyttöä koskevat linjaukset, jotka on tarpeen ottaa huomioon kaikkialla maassa sekä valtion viranomaisten toiminnassa että kaavoituksessa.

Kaavoitus, erityisesti maakuntakaavoitus, on keskeisin tavoitteiden konkretisoija. Kuitenkin alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Siksi on tärkeää, että hallinnonalat tukevat ja edistävät tavoitteiden toteutumista. Vaikuttavuutta saadaan aikaan toimimalla aktiivisesti ja samansuuntaisesti.

Ympäristöministeriö järjesti loppuvuodesta 2010 ministeriökohtaisia työpajoja, joiden tarkoituksena oli tukea ja aktivoida ministeriöitä tarkistettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Työpajojen avulla tunnistettiin kunkin hallinnonalan kannalta tärkeitä tavoitteita sekä toimintaa, joilla tavoitteita on mahdollista edistää. Samalla määriteltiin kehittämistarpeita tavoitteiden toteuttamisen tehostamiseksi.

Tähän yhteenvetoon on koottu keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Johdannon jälkeen raportin toisessa luvussa käsitellään valtion viranomaisten roolia tavoitteiden toteuttajana: tavoitteiden suhdetta viranomaisten toimintaan sekä viranomaisten alueidenkäyttöön vaiuttavan toiminnan muotoja. Kolmannessa luvussa esitellään työpajojen tulosten pohjalta keskeisiä kokemuksia ja kehittämisenäkökohtia. Neljänteen lukuun on koottu tiivistetysti hallinnonalakohtaisia huomioita. Liitteeseen 1 on koottu tavoiteryhmäkohtaisia huomioita. Liite 2 sisältää hallinnonalakohtaisten muistioiden laajemmat yhteenvedot. Tilannekatsauksen laadintaan osallistuneet on lueteltu liitteessä 3.

Työpajojen vetäjänä on toiminut Jari Paldanius Diskurssi Oy:stä ja hän on myös laatinut tämän yhteenvedon. Ympäristöministeriössä työtä on ohjannut ympäristöneuvos Timo Turunen.

Ympäristöministeriö kiittää kahdeksan ministeriön yhteensä lähes 50 asiantuntijaa osallistumisesta työpajoihin ja muistioiden kommentoimiseen. Samalla ympäristöministeriö toivoo, että tämä yhteenveto on avuksi sille jo alkaneelle prosessille, jolla alueidenkäytön näkökulma ja tavoitteiden edistäminen integroituvat entistä vahvemmin osaksi eri hallinnonalojen toimintaa.

Helsingissä 3.6.2011

Ulla Koski
Aluesuunnitteluneuvos

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Keskeiset johtopäätökset	7
I Johdanto	10
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	10
Tavoitteiden toteuttamista koskeva yhteistyö	11
Tilannekatsauksen tavoite ja toteutus	11
2 Valtion viranomaisten rooli tavoitteiden toteuttajina	13
2.1 Tavoitteiden suhde viranomaisten toimintaan	13
2.2 Kysymys on alueidenkäyttöön vaikuttamisesta	14
Valtion viranomaisten kolme vaikuttamiskanavaa	14
Oma alueidenkäyttö	14
Lausunnonanto, yhteistyö sekä tiedon tuottaminen ja välittäminen	15
Tukirahoitus, lupapäätöksenteko, normit ja lainsäädännön valmistelu	17
Hallinnonalojen yleisohjaus sekä sektorikohtaiset ja poikkihallinnolliset suunnitelmat ja ohjelmat	18
Muu toiminta	19
3 Kokemuksia ja kehittämisenäkökohtia	20
3.1 Tavoitteiden toteuttaminen on edennyt	20
3.2 Lisää tietoa tavoitteista ja alueidenkäyttöön vaikuttavasta toiminnasta	20
3.3 Hallinnonalat edistämään toimintaansa tukevia alueidenkäyttötavoitteita	22
3.4 ELY-keskukset toteuttamaan entistä tehokkaammin tavoitteita	23
3.5 Hallinnonalojen toimintakäytännöt tukemaan tavoitteiden toteuttamista	24
3.6 Sektorirajat ylittävää ajattelua ja yhteistyötä	25
3.7 Tavoitteisiin liittyviä keskeisiä haasteita	26
4 Tiivistelmä hallinnonalakohtaisista huomioista	27
Liite 1: Yksittäisiä tavoiteryhmiä koskevia huomioita	31
Liite 2: Hallinnonalakohtaisten muistioiden tiivistelmät	35
Liite 3: Hallinnonaloilla katsauksen laadintaan osallistuneet	45
 Kuvailulehti	47
Presentationsblad	48

Keskeiset johtopäätökset

Valtion viranomaisilla merkittävä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana

Valtion viranomaiset vaikuttavat usein merkittävästi Vat:n toteutumiseen sekä omalla alueidenkäytöllään että vaikuttamalla muiden alueidenkäyttöön. Vaikutus kanavoituu pitkälti kaavoituksen kautta, sillä tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja ja vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön viranomaiset luovat tarpeita ja asettavat puitteita kaavoitukselle.

Jotta valtion viranomaiset kykenisivät tehokkaasti tässä roolissaan toimimaan, niiden on tunnettava oma alueidenkäyttöön vaikuttava toimintansa ja ymmärrettävä, mitkä Vat:t tätä toimintaa koskevat ja millä tavalla. Erityisen tärkeä on tunnistaa omaa toimintaa toisaalta tukevat ja toisaalta puitteistavat Vat:t ja sovittaa ne toiminnassaan omien tavoitteidensa kanssa.

Sekä suora että välillisempi vaikutus alueidenkäyttöön voi olla Vat:n toteutumisen kannalta merkittävää. Suoraa vaikutusta on esimerkiksi valtion viranomaisten omat alueidenkäyttöä koskevat ratkaisut sekä osallistuminen ja lausunnonanto kaavoituksen yhteydessä. Välillisempää on esimerkiksi tiedon tuotanto, erilaisten tukien myöntäminen sekä osallistuminen alueidenkäyttöön vaikuttavien suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan. Välillistä merkittävääkin vaikutusta on usein vaikea tunnistaa.

Tavoitteiden toteuttaminen on edennyt

Tavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen on edennyt selvästi. Näin alueidenkäytön näkökulma ja tarpeet ovat integroituneet entistä tiiviimmin osaksi eri hallinnonalojen toimintaa. Erityisen aktiivisesti ja laaja-alaisesti tavoitteita ovat pyrkineet toteuttamaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonalat, joilla molemmilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä. Myös muilla hallinnonaloilla Vat:a on pyritty toteuttamaan, erityisesti sellaisilla osa-alueilla, joiden toimintaa osa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista selkeästi tukee. Tavoitteiden toteuttamista on kuitenkin tarpeen kehittää, etenkin monilla sellaisilla sektoreilla, joilla vaikutetaan merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

Lisää tietoa tavoitteista ja niiden toteuttamiseen vaikuttavasta toiminnasta

Muutamien hallinnonalojen ja niiden osa-alueiden alueidenkäyttöön ja Vat:n toteuttamiseen vaikuttavaa toimintaa tulisi jatkossa kartoittaa tarkemmin, erityisesti valtion kiinteistöomaisuuden hallinnan, tukirahoituksen, verojen ja maksujen kaltaisten taloudellisten ohjauskeinojen sekä metsäsektorin toiminnan osalta. Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonala olisi hyvä käydä läpi kokonaisuudessaan, sillä hallinnonalalla ei ole tehty samanlaista koko toiminnan kattavaa perusselvitystä, kuin muilla alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavilla hallinnonaloilla.



Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden monitahoisuus, monien tavoitteiden yleispiirteisyys sekä useat vaikeasti avautuvat alueidenkäytön erikoiskäsitteet hankaloittavat tavoitteiden huomioon ottamista. Useimmilla hallinnonaloilla tietoa tavoitteista ja niiden tulkinnasta toteuttamisesta olisi tärkeä pyrkiä välittämään erityisesti niille, jotka keskeisesti osallistuvat alueidenkäyttöön vaikuttavien ratkaisujen tekemiseen.

Hallinnonalat edistämään omaa toimintaansa tukevia Vat:a

Valtion viranomaisten mahdollisuuksia edistää omaa toimintaansa tukevia Vat:a kannattaa aktiivisesti parantaa. Tämä edellyttää viranomaisten omien valmiuksien kehittämistä: tiedottamista hallinnonalojen toimijoille näiden toimintaa tukevista tavoitteista, toimijoiden aktivointia hyödyntämään tavoitteita omassa toiminnassaan, sekä tietotaitojen ja resurssien lisäämistä. Hallinnonaloilla ja niiden sisäisellä yhteistyöllä on tässä suhteessa keskeinen rooli. Lisäksi olisi tärkeä parantaa viranomaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen ja muiden tahojen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan.

ELY-keskukset toteuttamaan tavoitteita entistä tehokkaammin

ELY-keskuksilla on tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana mm. lausunnonantajana, asiantuntijana, yhteistyösopuolena ja tukirahoituksen myöntäjänä. Useiden hallinnonalojen alueiden toiminnan yhdistäminen ELY-keskuksiin tarjoaa hyvän lähtökohdan Vat:n toteuttamiselle. Haasteena on erityisesti keskustusten sisäisen yhteistyön sekä tulosohjauksen ja keskustusten ja keskushallinnon välisen muun yhteistyön kehittäminen.

Hallinnonalojen toimintakäytännöt tukemaan tavoitteiden toteuttamista

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämistä alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavissa strategisen tason suunnitelmissa ja ohjelmissa on syytä kehittää. Erityisesti tämä koskee sellaisia suunnitelmia, jotka linjaavat konkreettisesti alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, esimerkiksi omaa alueidenkäyttöä ja tukien myöntämistä.

Hallinnonaloilla kannattaisi kehittää tavoitteiden toteuttamiseen liittyvää sisäistä yhteistyötä ja ohjausta. Sitä tarvitaan mm. aktivoimaan hallinnonalan toimijoita, välittämään tietotaitoa ja hyviä kokemuksia ja käytäntöjä sekä priorisoimaan ja resursoimaan toimintaa. Erityisen hyödyllistä olisi aktivoida ja tukea lausunnonantajia, tukirahoituksen myöntäjiä sekä suunnitelma- ja ohjelmaprosesseista vastaavia.

Alueidenkäyttöön liittyvien vaikutusten arviointia tulisi edelleen kehittää ja käyttää nykyistä enemmän. Tämä koskee etenkin sellaisia suunnitelmia, jotka eivät suoraan liity hallinnonalan omaan alueidenkäyttöön, mutta joilla saattaa olla alueidenkäyttöön liittyviä vaikutuksia. Mahdollisesti merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavien yksittäisten hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten seuranta kannattaa myös kehittää.



Sektorirajat ylittävää ajattelua ja yhteistyötä tarvitaan

Alueidenkäyttö ja sen vaikutukset syntyvät lukuisten viranomais- ja muiden tahojen monitahoisen toiminnan tuloksena. Tämä monitahoisuus hankaloittaa monella tavalla Vat:n toteuttamista. Lisää tehoa tavoitteiden toteuttamiseen saadaan, kun useat toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä, tarkastellaan useita toisiinsa liittyviä tavoitteita yhdessä, sovelletaan koordinoitusti monenlaisia keinoja sekä otetaan tavoitteet huomioon jo sellaisessa vaiheessa, jossa luodaan puitteet yksittäisille alueidenkäyttöä koskeville päätöksille.

Tavoitteisiin liittyviä keskeisiä haasteita

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen ja eheyttäminen. Erityisen haastavaa on monilla alueilla edelleenkin vallitsevan yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen ja kääntäminen sekä alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittaminen.

Toimivan aluerakenteen kehittäminen. Toimivan aluerakenteen johdonmukaista kehittämistä todennäköisesti helpottaisi, jos Suomen halutusta aluerakenteesta ja siihen liittyvästä liikennejärjestelmästä olisi olemassa jonkinlainen eri osapuolten ainakin jollakin tasolla yhteisesti hyväksymä käsitys.

Uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen edistäminen sekä energian säästön ja energiatehokkuuden lisääminen. Alueidenkäytön kannalta merkittäviä haasteita liittyy mm. tuulivoimaloiden sijoittumiseen, bioenergian tuotantoalueisiin ja kuljetuksiin, bioenergiaa käyttävien voimalaitosten sijoittumiseen sekä maalämmön hyödyntämiseen taajama-alueilla. Energian säästön ja energiatehokkuuden lisäämisen haasteet liittyvät erityisesti rakentamiseen taajamissa, yhdyskuntarakenteeseen sekä alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen.

Sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvien kysymysten huomioon ottaminen alueidenkäytössä. Keskeisiä asioita ovat esimerkiksi julkisten ja kaupallisten palvelujen saavutettavuus sekä yhteiskunnallinen osallisuus ja syrjäytyminen. Erityisesti olisi tärkeä tehostaa erilaisten väestöryhmien (esimerkiksi lasten, nuorten, vanhusten ja vammaisten) tarpeiden huomioon ottamista.

Isojen riskien ja merkittävien häiriötilanteiden ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen. Ne liittyvät erityisesti terveyttä ja turvallisuutta, yhdyskuntarakenteen toimivuutta, energiahuoltoa ja liikenteen verkostoa sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeviin alueidenkäyttötavoitteisiin.

1 Johdanto

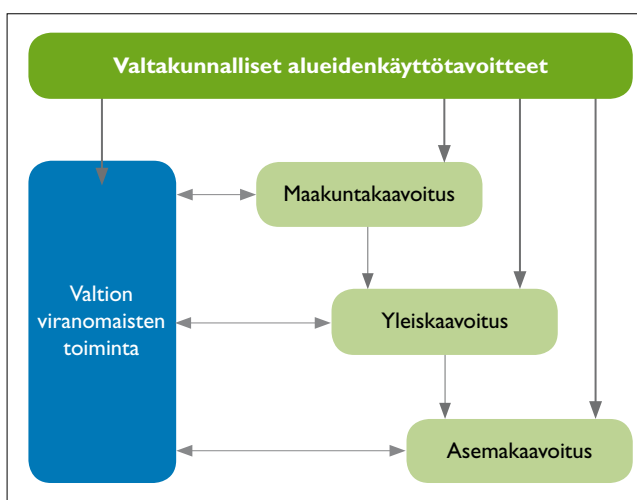
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (Vat) avulla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Tavoitteet koskevat alue- ja yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, yhteysverkostoja, energiahuoltoa, luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvarojen käyttöä. Tavoitteet:

- varmistavat, että valtakunnallisesti merkittävät asiat huomioidaan alueidenkäytössä
- edistävät ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä sekä luovat edellytyksiä hyvälle elinympäristölle
- edistävät kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa
- luovat alueidenkäytölliset edellytykset valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiselle.

Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000 ja tarkistetuista tavoitteista vuonna 2008.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa (ks. kuva 1). Tavoitteita toteutetaan keskeisesti kaavoituksen, erityisesti maakuntakaavoituksen, kautta. Toisaalta alueidenkäytön kannalta merkittäviä suunnitelmia ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Siksi on tärkeää, että valtion viranomaiset aktiivisesti etsivät tapoja toteuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä pyrkivät pidättäytymään ratkaisuista, jotka voivat vaikeuttaa tavoitteiden toteutumista.



Kuva 1. Valtion viranomaiset ja kaavoitus Vat:n toteuttajina.

Tavoitteiden toteuttamista koskeva yhteistyö

Valtion viranomaisten toimintaa tavoitteiden toteuttajina on pyritty tukemaan monin eri tavoin. Vuonna 2003 laadittiin perusselvitys valtion viranomaisista tavoitteiden toteuttajina. Selvityksen yhteydessä laadittiin yhdeksää hallinnonalaa koskevat taustamuistiot sekä yhteenvetoraportti¹. Tarkasteltavana olivat kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetusministeriön, puolustusministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalat. Vuonna 2005 ympäristöministeriö järjesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskevan neuvottelukierroksen seitsemän ministeriön edustajien kanssa. Neuvottelut järjestettiin kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetusministeriön, puolustusministeriön, sisäasiainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Neuvottelukierroksen tulokset koottiin muistioksi. Sekä perusselvityksen että neuvottelukierroksen tuloksia on hyödynnetty ministeriöiden välisessä yhteistyössä.

Valtioneuvoston tarkistuspäätöksen jälkeen vuoden 2010 alussa ministeriöt ovat nimenneet YM:n pyynnöstä yhdyshenkilön edistämään tavoitteiden toteuttamista omalla hallinnonalallaan. Yhdyshenkilöt toimivat myös verkostona, jolloin yhteisten kokousten avulla pyritään edistämään yhdensuuntaisia toimia tavoitteiden toteuttamiseksi.

Tilannekatsauksen tavoite ja toteutus

Tämä tilannekatsaus on osa prosessia, jolla pyritään tukemaan valtion viranomaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Katsauksessa luodaan kokonaiskuva eri toimijoiden roolista tavoitteiden toteuttajina sekä tunnistetaan keskeisiä kehittämishaasteita ja -keinoja. Katsaus on tehty yhteistyössä hallinnonalojen kanssa. Katsauksen tulokset on tarkoitettu hyödynnettäväksi sekä hallinnonaloilla että poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

Tilannekatsaus perustuu valtaosaltaan hallinnonalakohtaisiin työpajoihin, jotka järjestettiin liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, puolustusministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajille. Lisäksi valtiovarainministeriön edustajien kanssa järjestettiin varsinaisia pajoja vapaamuotoisempi keskustelutilaisuus.

Hallinnonalakohtaisten työpajojen osallistujat olivat pääosin ministeriöistä. Heidän lisäksi pajoihin osallistui edustajia myös aluehallinnosta ja keskusvirastoista. Pajoihin osallistui pajan järjestämisestä vastanneiden konsultin ja ympäristöministeriön edustajien lisäksi 3–8 osallistujaa. Kullakin hallinnonalalla yhdyshenkilö vastasi osallistujien kokoamisesta.

Pajojen osallistujille toimitettiin etukäteen aineisto, joka sisälsi etukäteispohdintatehtävän, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja valtion viranomaisten roolia niiden toteuttajana käsittelevän lyhyen esittelyn sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tavoitteet oli jäsennetty työskentelyn helpottamiseksi omilla otsikoillaan varustetuiksi osateemoiksi. Tätä alkuperäistä tavoitteistoa yksityiskohtaisemmin

¹ Paldanius, J. & Tallskog, L. 2003. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Suomen ympäristö 642.

jäsennettyä versiota käytettiin myös pajatyöskentelyn tukena. Pajat käynnistettiin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja viranomaisten roolia niiden toteuttajana käsittelevällä alustuksella. Sen pohjustamana kartoitettiin pienryhmätyön ja yleiskeskustelun tukemana hallinnonalan merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, hallinnonalan kannalta keskeisiä alueidenkäyttötavoitteita sekä niiden toteuttamiseen liittyviä haasteita ja kehittämisenäkökohtia.

Pajojen pohjalta laadittiin hallinnonalakohtaiset muistiot. Muistioluonnokset toimitettiin kaikille pajoihin kutsutuille sekä muutamille muillekin hallinnonalojen edustajille kommentoitavaksi. Muistiot viimeisteltiin kommenttien perusteella. Hallinnonalakohtaisten muistioiden yhteenvedot on koottu liitteeseen 2.

Tämän yhteenvetoraportin ja hallinnonalakohtaisten muistioiden laadinnan tukena on käytetty pajojen tulosten ja luonnoksista saatujen kommenttien ohella myös muuta aineistoa, etenkin hallinnonalojen internet-sivuja sekä aiemmin koottua valtion viranomaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina käsittelevää aineistoa. Vaikka tämä raportti ja hallinnonalakohtaiset muistiot valtaosaltaan perustuvatkin työpajoissa käytyyn keskusteluun ja luonnoksista saatuihin kommentteihin, sekä yhteenvetoraportti että muistiot ovat viimekädessä laatijoiden tulkinta ja synteesi.

2 Valtion viranomaisten rooli tavoitteiden toteuttajina

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita toteutetaan maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Kaavoituksella, etenkin maakuntakaavoituksella, on keskeinen tehtävä Vat:n toteuttamisessa. Kaavoituksessa osoitetaan alueidenkäytön periaatteet ja varataan alueita erilaisiin tarkoituksiin. Tässä yhteydessä sovitetaan yhteen erilaisia alueidenkäyttömuotoja ja niiden taustalla olevia tarpeita. Vaikka kaavoitus keskeisesti ohjaakin alueidenkäyttöä, valtion viranomaiset vaikuttavat monessa suhteessa merkittävästi alueidenkäyttöön – sekä omalla alueidenkäytöllään että vaikuttamalla muiden alueidenkäyttöön. Siksi valtion viranomaisilla on tärkeä rooli Vat:n toteuttajina. Jotta valtion viranomaiset kykenisivät tehokkaasti tässä roolissaan toimimaan, niiden on tunnettava oma alueidenkäyttöön vaikuttava toimintansa ja ymmärrettävä, mitkä tavoitteet tätä toimintaa koskevat ja millä tavalla.

2.1

Tavoitteiden suhde viranomaisten toimintaan

Jokaisella valtion viranomaisella on omat ydintavoitteensa, joita se pyrkii toiminnallaan toteuttamaan. Valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite voi olla kolmenlaisessa roolissa suhteessa tähän toimintaan: tavoite joko tukee tai puitteistaa toimintaa – tai sitten tavoite ei toimintaa koske.

Valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite voi tukea viranomaisen omaa toimintaa suuremmin tai välillisemmin. Suorasta tuesta on kysymys erityisesti silloin, kun alueidenkäyttötavoitteessa ilmaistu asia sisältyy hallinnonalan omiin tavoitteisiin. Esimerkiksi Vat:n kirjatut valtakunnallisesti merkittävien yhteysverkostojen kehittämismahdollisuuksia koskevat tavoitteet tukevat suoraan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimintaa. Välillisemmästä tuesta on kysymys silloin, kun alueidenkäyttötavoitteessa ilmaistu asia luo edellytyksiä hallinnonalan omien tehtävien suorittamiselle, vaikka ei suoranaisesti sisällykään hallinnonalan omiin tavoitteisiin. Esimerkiksi edellä mainittu yhteysverkostojen kehittämistä koskeva tavoite tukee puolustusministeriön alaisten puolustusvoimien toimintaa, vaikka ei suoraan sisällykään hallinnonalan omiin perustavoitteisiin. Hallinnonalan intressi edistää aktiivisesti Vat:n toteutumista on luonnollisesti sitä suurempi, mitä vahvemmin tavoite hallinnonalan toimintaa tukee.

Toiminnassa huomioon otettavat tavoitteet ovat eräänlaisia puitetekijöitä. Viranomaisten on pidättäydyttävä ratkaisuihin, jotka voisivat vaikeuttaa niiden toteutumista sekä myös haettava aktiivisesti tapoja toteuttaa niitä. Tämä edellyttää omien tavoitteiden ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden punnintaa, mahdollisten ristiriitatilanteiden tunnistamista ja tavoitteiden yhteensovittamista omassa toiminnassa.

nassa. Esimerkiksi puolustusministeriön hallinnonalan on omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja tehdessään otettava huomioon useita kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevia tavoitteita.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin niiden ohjaavan luonteen ja kohdentumisen mukaan. Yleistavoitteet ovat periaatteellisia linjauksia. Erityistavoitteet ovat yleistavoitteita tarkentavia ja konkreettisempia velvoitteita: joko toimeksiantoja tai reunaehdoja. Valtion viranomaisia koskevat suoraan kaikki yleistavoitteet sekä osa erityistavoitteista. Suuri osa erityistavoitteista on kohdistettu eri kaavamuodoille, mutta valtion viranomaiset voivat edistää myös niiden toteutumista.

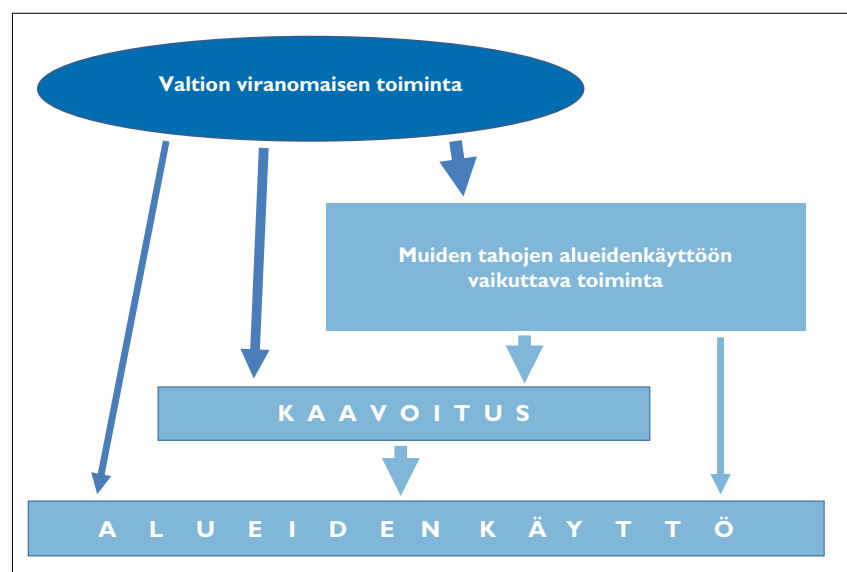
2.2

Kysymys on alueidenkäyttöön vaikuttamisesta

Valtion viranomaisten kolme vaikuttamiskanavaa

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa alueidenkäyttöön ja edelleen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen lähinnä seuraavalla kolmella tavalla (ks. kuva 2):

- 1) Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa muiden tahojen alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan, joka puolestaan luo tarpeita ja asettaa puitteita kaavoitukselle. Muita tahoja ovat muut valtion viranomaiset, kunnat, yksityiset yritykset ja yhteisöt sekä yksittäiset ihmiset ja kotitaloudet. Esimerkiksi monenlaiset tuet vaikuttavat rakentamiseen ja toimintojen sijoittumiseen. Joissain tapauksissa valtion viranomainen voi vaikuttaa myös sellaisiin muiden tahojen ratkaisuihin, joita kaavoitus vain väljästi puitteistaa. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun viranomaisten myöntämät tuet vaikuttavat hajarakentamiseen.



Kuva 2. Valtion viranomaisen vaikutuskanavat.

- 2) Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa suoraan kaavoitukseen joko oman alueidenkäyttönsä kautta tai osallistumalla ja vaikuttamalla asiantuntijana. Viranomaisten oma alueidenkäyttö luo tarpeita ja asettaa puitteita kaavoitukselle. Lausunnonanto on tyypillinen esimerkki kaavoitukseen osallistumisesta.
- 3) Joissakin tapauksissa valtion viranomaiset tekevät sellaisia omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja, joita kaavoitus vain hyvin väljästi puitteistaa.

Sekä suora että välillisempi vaikutus alueidenkäyttöön voi olla alueidenkäyttötoimittajien toteutumisen kannalta merkittävää. Välillistä, merkittävääkin vaikutusta on usein vaikeampi tunnistaa kuin suoraa.

Kuvan 3 luettelo havainnollistaa sitä, kuinka usean eri toimijan monenlaiset toimet voivat vaikuttaa alueidenkäyttöön, tässä tapauksessa yhdyskuntarakenteeseen siten, että kasvihuonekaasupäästöt vähenevät.

<p>Sijainnin ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • kaavamerkintöjen ja -määräyksien kehittäminen ja yhtenäistäminen, • talotyyppijakauman kehittäminen ja suuntaaminen • suunnitteluratkaisujen ohjaaminen <p>Eheyttäminen suunnittelun keinoin</p> <ul style="list-style-type: none"> • asemaseutujen tiivistäminen • entiset teollisuus-, varasto- ja satama-alueet asuin-, toimisto- ja palvelukäyttöön • taajamien joutomaat rakentamiskäyttöön • tiivismatala-pientalorakentaminen esikaupunkialueilla • kerrostalovaltaisuuden lisääminen keskusta-alueilla, esikaupungeissa, lähiöissä • täydennysrakentaminen <p>Maa- ja asuntopoliitiikka</p> <ul style="list-style-type: none"> • sosiaalisen asuntotuotannon sijoittaminen • kuntien epäterveen asukaskilpailun rajoittaminen, yhteistyön lisääminen, valtionosuusjärjestelmän uusiminen • maankäyttösopimukset • tontinluovutussopimuksien ehtojen tiukentaminen • vapaaehtoinen maanhankinta • lunastusmenettelyt, etuostot • kehittämisaluenemennettelyt, kehittämis-korvaus • yleisten alueiden toteuttaminen • rakentamiskehoitus, kaavan toteuttamisesta johtuva korvaaminen 	<p>Taloudellinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • tehokkuutta edistävien julkisten hankkeiden rahoittaminen • energialähteiden ja -tuotantomuotojen, materiaalivirtojen, päästöjen, jätteiden hinnoittelu • liikenteen hinnoittelu (ajoneuvoveron uudistaminen, auton hankinnan verotus, tieliikenteen käyttömaksut) • kiinteistö- ym. verotus, veroedut, luovutusvoiton verotus • polttoaineverotus, työmatkaliikenteen verovähennys, työsuhdeautoedut • subventiot, joukkoliikenteen tuet, työsuhdematkalippu <p>Tuotannollinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • tuotannon prosessien kehittäminen ja uudelleensijoittaminen. • energiatehokkuutta lisäävät hoidon ja kunnossapidon määräykset • energiatehokkuussopimukset, kuljetusketjujen energiakatselmukset • liikkumisen ohjaussuunnitelmat • julkisten hankintojen ohjeistus <p>Teknologian hyödyntämisen lisääminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • materiaalien käytön ohjeistus ja rajoittaminen • LVI-tekniologiaratkaisujen ohjaaminen rakennusteknologian kehittäminen ja ohjaus • moottoritekniikan kehittäminen • vaihtoehtoiset polttoaineet • ajoneuvojen kulutusmerkinnät • älykkäät ajoneuvopäätteet 	<p>Liikennejärjestelmäsunnittelu</p> <ul style="list-style-type: none"> • kulkumuotojen roolitus • neliporrasmalli • investointien suunnittelu ja ajoitus • ym. <p>Joukkoliikenteen edistäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • investoinnit rataverkon kuntoon ja kapasiteettiin • vuoromäärien lisääminen • nopeuttaminen • matkaketjujen sujuvoittaminen • liityntäliikenne • liityntäpysäköinti • informaatio <p>Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • väylien kehittäminen • liikkumisympäristöjen ja -olosuhteiden kehittäminen • pysäköinnin järjestäminen • tiedottaminen ja valistus <p>Liikenteen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • nopeusrajoitukset • pysäköinnin ohjaus • opastustaulut, telematiikka <p>Liikkumistottumuksiin vaikuttaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • taloudelliseen ajotapaan tähtäävät toimet • autojen yhteiskäyttö • kimpakyytien edistäminen • etätyön edistäminen
--	---	--

Kuva 3. Luettelo mahdollisista vaikutuskeinoista, joilla voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen kasvihuonekaasupäästöjä vähentävästi.²

² Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. Suomen ympäristö 12/2010, s. 66.

Oma alueidenkäyttö

Tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja valtion viranomaiset vaikuttavat suoraan alueidenkäyttöön ja tätä kautta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Useimmat merkittävistä ratkaisuista käsitellään kaavoituksessa. Tällöinkin viranomainen on keskeisessä asemassa luodessaan alueidenkäyttöön kohdistuvia tarpeita ja myös asettaessaan omalta osaltaan puitteita alueidenkäytölle.

Viranomaisten oma alueidenkäyttö vaikuttaa usein myös muiden alueiden käyttöön. Esimerkiksi liikennettä koskeva alueidenkäyttö heijastuu usein voimakkaastikin ympäröivään alueidenkäyttöön sekä laajemminkin yhdyskunta- ja aluerakenteeseen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta merkittävää valtion viranomaisten omaa alueidenkäyttöä on esimerkiksi:

- liikenneväyliä ja laajemminkin liikennejärjestelmää koskeva alueidenkäyttö (liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala)
- Puolustusvoimien yksiköiden sijoittamista ja niiden alueidenkäyttöä koskevat ratkaisut (puolustusministeriön hallinnonala)
- valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinta (Senaatti-kiinteistöt valtiovarainministeriön ohjauksessa) ja maa- ja metsätalouskiinteistöjen hallinta (Metsähallitus maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa).

Kun viranomainen linjaa ja tekee omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja, on erityisen tärkeää, miten hyvin viranomainen ottaa huomioon myös sellaiset alueidenkäyttötavoitteet, jotka eivät suoranaisesti tue sen omaa toimintaa.

Lausunnonanto, yhteistyö sekä tiedon tuottaminen ja välittäminen

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa muiden tahojen alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan lausunnonantajana, yhteistyöosapuolena ja tiedon tuottajana ja välittäjänä. Kohteena voi olla esimerkiksi muiden valtion ja kuntien viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen toiminta.

Kaavoitus sekä muiden tahojen suunnitelmien ja ohjelmien laadintaprosessit ovat viranomaisille tärkeä vaikuttamisen kanava ja yhteistyöfoorumi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisiä ovat kaavoituksen ja muiden konkreettista alueidenkäyttöä koskevien suunnitelmien ohella usein myös välillisemmin alueidenkäyttöön vaikuttavat suunnitelmat ja ohjelmat. Lausunnonannon lisäksi usein myös aktiivisempi osallistuminen suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun on tärkeä toimintamuoto. Joissain tapauksissa myös esimerkiksi erilaisten kehittämisshankkeiden toimintaan osallistuminen ja vaikuttaminen voi olla merkittävää.

Yksittäisten suunnitteluprosessien lisäksi viranomaiset voivat osallistua ja vaikuttaa poikkihallinnollisten organisaatioiden sekä erilaisten pysyvien yhteistyöjärjestelyjen puitteissa. Alueidenkäytön kannalta tärkeitä poikkihallinnollisia organisaatioita ovat erityisesti ELY-keskukset sekä myös aluehallintovirastot. Maakunnan yhteistyöryhmät ovat tyypillinen esimerkki alueidenkäytön kannalta tärkeästä pysyvästä yhteistyöjärjestelystä.

Viranomaiset voivat myös tuottaa ja välittää sellaista tietoa, joka vaikuttaa muiden tahojen alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan. Tällaisen tiedon välittäminen on luonnollisesti tärkeää osallistuttaessa muiden tahojen suunnitteluprosesseihin sekä pysyvien yhteistyöjärjestelyjen ja poikkihallinnollisten organisaatioiden toimintaan.

Joissain tapauksissa viranomaisen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää myös yleisemmin. Esimerkiksi erilaisia ohjeita ja oppaita sekä tietojärjestelmiä voidaan hyödyntää useassa eri yhteydessä.

Viranomaisten lausunnonannon, yhteistyökuvioihin osallistumisen sekä tiedon tuotannon ja välittämisen merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa on ensisijaisesti sidoksissa siihen, kuinka merkittävästi alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavasta toiminnasta on kysymys, ja siitä, kuinka voimakkaasti viranomaisen panos siihen voi vaikuttaa. Merkittävää on usein esimerkiksi osallistuminen ja vaikuttaminen kaavoitukseen ja muuhun suoraan alueidenkäyttöön vaikuttavaan suunnitteluun sekä alueidenkäytön kannalta keskeisten kiinteiden yhteistyöjärjestelyjen ja poikkihallinnollisten organisaatioiden toimintaan. Esimerkiksi Museovirasto voi lausunnonantajana, yhteistyöosapuolena ja asiantuntijana vaikuttaa usein merkittävästikin kulttuuriperintöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen kaavoituksen ja muun alueidenkäyttöön vaikuttavan suunnittelun sekä erilaisten pysyvien yhteistyöorganisaatioiden yhteydessä. Museovirasto myös tuottaa tietoa, jota muut tahot voivat hyödyntää alueidenkäyttöä koskevia ratkaisuja tehdessään.

Kun viranomainen antaa lausuntoja, osallistuu yhteistyöhön sekä tuottaa ja välittää tietoa, olennaista on se, kuinka tehokkaasti viranomainen kykenee edistämään omaa toimintaansa suoraan tai välillisemmin tukevia alueidenkäyttötavoitteita.

Tukirahoitus, lupapäätöksenteko, normit ja lainsäädännön valmistelu

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa muiden tahojen alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan myös myöntämällä tukirahoitusta ja lupia, asettamalla erilaisia normeja sekä valmistelemalla alueidenkäyttöön vaikuttavaa lainsäädäntöä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat esimerkiksi:

- maaseudun ja maatalouden sekä vesistö- ja vesihuoltoinvestointien tuet (maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala)
- alueiden ja elinkeinojen kehittämisen tuet sekä sähkömarkkinalain ja ydinenergialain mukainen lupapäätöksenteko (työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala)
- työmatkakulujen verovähennysoikeus (valtiovarainministeriön hallinnonala)
- paloturvallisuutta, pelastusteitä sekä vaarallisten aineiden kuljetusta ja säilytystä koskevat säännökset (sisäasiainministeriön hallinnonala).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta tällainen toiminta on merkittävää etenkin silloin, kun se vaikuttaa suhteellisen suoraan alueidenkäyttöä koskeviin konkreettisiin ratkaisuihin, esimerkiksi toimintojen sijainnin valintaan, rakentamiseen ja alueiden käyttötapoihin. Tukirahoitus, luvat, normit ja lainsäädäntö voivat vaikuttaa sekä suuriin yksittäisiin merkittäviin alueidenkäyttöratkaisuihin että useisiin pienempiin. Jälkimmäisessäkin tapauksessa vaikutus voi olla merkittävä.

Viranomaisen ratkaisuvalta normien asettajana sekä tukien ja etenkin lupien myöntäjänä on usein varsin rajattu, mikä vähentää mahdollisuuksia ottaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon. Lupien ja normien kohdalla ratkaisuvaltaa rajaa etenkin lainsäädäntö, tukien kohdalla usein myös erilaiset ohjelmat ja linjaukset. Tällaisissa tilanteissa Vat:n toteutumisen edistäminen saattaa edellyttää ratkaisuvaltaa rajoittavien ohjelmien tai linjausten tai jopa lakien muuttamista. Usein, esimerkiksi

tukipäätöksenteossa, viranomaisten ratkaisuvaltaa rajoittavat EU:n säännökset tai linjaukset.

Kun viranomainen myöntää tukia ja lupia, laatii normeja ja valmistelee alueiden käyttöön vaikuttavaa lainsäädäntöä, on erityisen tärkeää, miten hyvin viranomainen ottaa huomioon myös sellaiset alueidenkäyttötavoitteet, jotka eivät suoranaisesti tue sen omaa toimintaa.

Hallinnonalojen yleisohjaus sekä sektorikohtaiset ja poikkihallinnolliset suunnitelmat ja ohjelmat

Yleisohjaus luo puitteet kaikelle, myös alueidenkäyttöön vaikuttavalle, toiminnalle. Yleisohjaus koostuu mm. valtioneuvoston hallinnonalaa koskevista linjauksista sekä ministeriön koko hallinnonalan toimintaa puitteistavasta lyhyen-, keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelusta. Yleisohjausta ovat esimerkiksi hallinnonalojen yleisstrategiat, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarviot. Yleisohjaukseen voidaan lukea kuuluvaksi myös erilaiset koko hallinnonalaa koskevat, tiettyä asiakokonaisuutta käsittelevät linjaukset. Sellainen on esimerkiksi puolustusministeriön hallinnonalan yhdyskunta- ja ympäristöpoliittinen strategia. Myös alaislaitosten ohjaus voidaan lukea osaksi hallinnonalan yleisohjausta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on tärkeä ottaa huomioon jo yleisohjauksessa silloin, kun se merkittävässä määrin puitteistaa hallinnonalan alueiden käyttöön vaikuttavaa toimintaa. Alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeistä on etenkin merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavien alaislaitosten ohjaus. Tällaisia alaislaitoksia ovat esimerkiksi usean ministeriön ohjauksessa toimivat ELY-keskukset, valtiovarainministeriön ohjauksessa valtion rakennettua kiinteistöomaisuutta hallinnoiva Senaatti-kiinteistöt sekä liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa toimiva liikennevirasto.

Sektorikohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat hallinnonalojen alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa usein suuremmin ja vaikuttavammin kuin yleisohjaukseen sisältyvät linjaukset. Erilaisia alueidenkäyttöön vaikuttavia sektorikohtaisia suunnitelmia ja ohjelmia ovat esimerkiksi:

- varuskuntien ja joukko-osastojen alueidenkäyttöä ohjaava ns. Varsu-suunnitelu puolustusministeriön hallinnonalalla
- liikenneväylien ja liikennejärjestelmien suunnittelu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla
- tukirahoituksen myöntämistä linjaavat ohjelmat esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla
- valtion kiinteistöstrategia valtiovarainministeriön hallinnonalalla
- valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet ja aluekehittämisstrategia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Alueidenkäyttöön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat usein myös poikkihallinnolliset suunnitelmat ja ohjelmat. Vaikka niiden valmistelun koordinoitavuus onkin yksittäisellä hallinnonalalla, ne laaditaan tiiviissä yhteistyössä, ja ne velvoittavat myös muita hallinnonaloja. Tällaisia alueidenkäytön kannalta merkittäviä poikkihallinnollisia suunnitelmia ja ohjelmia ovat mm. monet valtioneuvoston periaatepäätökset, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön johdolla valmisteltu kansallinen ilmasto- ja energiastrategia.

Yleisohjauksessa ja sektorikohtaisten suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa keskeisessä roolissa ovat sekä omaa toimintaa tukevat että toiminnassa huomioon otettavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Muu toiminta

Hallinnonalan sisäisellä yhteistyöllä sekä ohjeistuksella, koulutuksella ja muulla tiedon välityksellä saattaa joissain tilanteissa olla tärkeä tehtävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämiseksi. Tällaisesta esimerkkejä ovat esimerkiksi eri alueiden aluehallintoviranomaisten yhteistyö, tukipäätöksenteosta ja oman alueidenkäytön suunnittelusta vastaavien ohjeistus ja koulutus.

Joissain tapauksissa myös esimerkiksi erilaiset kehittämis- ja kokeiluhankkeet saattavat vaikuttaa alueidenkäyttöön. Esimerkiksi puolustusministeriön hallinnonalalla erilaisten teknisten ratkaisujen kehittämishankkeet saattavat vaikuttaa voimakkaastikin harjoitus- ja ammunta-alueiden aluetarpeisiin ja muuhunkin alueidenkäyttöön.

3 Kokemuksia ja kehittämisenäkökohtia

3.1

Tavoitteiden toteuttaminen on edennyt

Tavoitteiden toteuttaminen on selkeästi edennyt, esimerkiksi verrattuna tilanteeseen vuonna 2003, jolloin laadittiin yhdeksän hallinnonalaan kattanut perusselvitys.

Erityisen aktiivisesti ja laaja-alaisesti tavoitteita ovat pyrkineet toteuttamaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonalat, joilla molemmilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä. Molemmilla hallinnonaloilla valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on otettu huomioon ja pyritty edistämään toimintaa linjaavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa, konkreettisissa alueidenkäyttöä koskevissa suunnitelmissa sekä yksittäisiä alueidenkäyttöä koskevissa ratkaisuisissa.

Myös muilla hallinnonaloilla ja niiden osa-alueilla valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on pyritty toteuttamaan. Tavoitteiden toteutumista on aktiivisesti edistetty erityisesti sellaisilla osa-alueilla, joiden toimintaa jotkut valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista selkeästi tukevat. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi vesiasiat maa- ja metsätalousministeriön sekä Museoviraston toiminta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Tavoitteiden toteuttamista on kuitenkin tarpeen kehittää, etenkin monilla sellaisilla sektoreilla, joilla vaikutetaan merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

3.2

Lisää tietoa tavoitteista ja alueidenkäyttöön vaikuttavasta toiminnasta

Tietoa toiminnasta. Valtion viranomaisten merkittävästi alueidenkäyttöön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttava toiminta on monin osin jo varsin hyvin selvillä. Tästä huolimatta erityisesti seuraavien osa-alueiden toimintaa tulisi jatkossa kartoittaa tarkemmin:

Valtion kiinteistöomaisuuden hallinta, josta vastaa kaksi liikelaitosta. Senaatti-kiinteistöt vastaa valtiovarainministeriön ohjauksessa rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinnasta ja Metsähallitus maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa maa- ja metsätaloustalouden kiinteistöjen hallinnasta. Erityisen keskeinen kysymys on näiden liikelaitosten rooli sekä ministeriöiden mahdollisuudet vaikuttaa ohjauksessaan toimivien liikelaitosten toimintaan.

Tukirahoitus. Olisi tärkeää kartoittaa merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttava tukirahoitus erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla.

Verojen ja maksujen kaltaiset taloudelliset ohjauskeinot. Esimerkiksi työmatkakulujen verovähennysoikeus saattaa joissain tilanteissa vaikuttaa merkittävästikin yhdyskuntarakenteeseen.

Metsäsektori toiminta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Erityisen tärkeä olisi kartoittaa, mikä metsäsektorin toiminta vaikuttaa sellaiseen alueidenkäyttöön, jota maankäyttö- ja rakennuslaki ja edelleen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat. Metsähallituksen rooli sekä maa- ja metsätalousministeriön edellytykset ohjata Metsähallituksen toimintaa ovat tärkeitä kysymyksiä myös tässä suhteessa.

Valtiovarainministeriön hallinnonala kokonaisuudessaan. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla ei ole tehty samanlaista koko toiminnan läpikäyvää perusselvitystä, kuin muilla merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavilla hallinnonaloilla. Tällainen katsaus olisi tarpeen tehdä. Siinä olisi hyvä käydä läpi hallinnonalan koko toiminta, edellä mainittujen valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinnan ja taloudellisia ohjauskeinoja koskevan lainsäädännön valmistelun ohella myös esimerkiksi kunta-asioiden hoito.

Tietoa tavoitteista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tunnetaan ilmeisesti varsin hyvin monilla sellaisilla osa-alueilla, joilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä tai joiden toimintaa tietyt valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet selkeästi tukevat. Monilla hallinnonalojen osa-alueilla tavoitteiden tuntemus tuntuu kuitenkin olevan varsin vähäistä, myös monilla sellaisillakin osa-alueilla, joilla tehdään merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja. Näillä osa-alueilla tietoa tavoitteista ja niiden toteuttamisesta olisi tärkeä pyrkiä välittämään erityisesti niille, jotka keskeisesti osallistuvat alueidenkäyttöön vaikuttavien ratkaisujen tekemiseen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden monitahoisuus, monien tavoitteiden yleispiirteisyys sekä useat vaikeasti avautuvat erikoiskäsitteet hankaloittavat tavoitteiden huomioon ottamista. Vaikuttaa esimerkiksi siltä, että edes avainkäsitteiden merkitystä ei useinkaan tunneta kovin hyvin. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi "alueidenkäyttö", "yhdyskunta- ja aluerakenne" sekä "yleistavoite" ja "erityistavoite". Joidenkin tavoitteiden tulkintaan on liittynyt epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiäkin. Ne olisi hyvä selvittää, esimerkiksi yhteistyössä ympäristöministeriön ja muiden hallinnonalojen edustajien kanssa. Esimerkiksi maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittämistä sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämistä taajamien reuna-alueiden osalta koskeviin tavoitteisiin on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla liittynyt epäselvyyksiä, joita on yhdessä ympäristöministeriön kanssa pyritty selvittämään.

Jatkossa olisi hyvä miettiä, miten tietoa tavoitteista ja niiden soveltamisesta voitaisiin paremmin välittää hallinnonaloilla sinne, missä tehdään merkittävästi tavoitteiden toteuttamiseen vaikuttavia ratkaisuja. Hallinnonalan omien toimien lisäksi mahdollisia keinoja ovat esimerkiksi hallinnonalojen avainhenkilöiden ja ympäristöministeriön edustajien tapaamiset. Kaavoitusta varten laadittu opas on auttanut tulkinta- ja soveltamisongelmissa kaavoituksen yhteydessä³. Valtion viranomaisille voisi harkita jonkinlaista yksinkertaisempaa ohjetta, joka olisi muokattu nimenomaan valtion viranomaisten tarpeita silmälläpitäen.

3 Timo Turunen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9.

Hallinnonalat edistämään toimintaansa tukevia alueidenkäyttötavoitteita

Kullakin hallinnonalalla on useita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka selvästi tukevat niiden toimintaa. Monilla hallinnonaloilla ja niiden osasektoreilla tämä on ymmärretty, ja omaa toimintaa tukevia tavoitteita on monissa tilanteissa aktiivisesti myös käytetty hyväksi.

Hallinnonalojen omaa toimintaa tukevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden aktiivista hyödyntämistä kannattaa jatkossa pyrkiä tukemaan. Kyseessä on selkeä win-win-tilanne: hallinnonala saa Vat:sta taustatukea omille tavoitteilleen ja toiminnalleen ja omia tavoitteita ajaessaan samalla edistää Vat:n toteutumista.

Kyseessä on ehkä yksi tärkeimpiä keinoja edistää Vat:n toteutumista. Jokaiselle Vat:lle nimittäin löytyy hallinnonaloilta vähintään yksi ja monille useampikin toimija, jonka selkeänä intressinä tavoitteen ajaminen on. On myös selvää, että valtion viranomaisten on helpompi motivoitua ajamaan omaa toimintaansa tukevia tavoitteita kuin ottamaan huomioon toimintaansa enemmän tai vähemmän rajoittavia tavoitteita.

Valtion viranomaisten mahdollisuuksia edistää oma toimintaansa tukevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan tukea lähinnä kahdella tavalla:

- Lisätään viranomaisten omia valmiuksia: tiedotetaan hallinnonalojen toimijoille näiden toimintaa tukevista tavoitteista, aktivoidaan toimijoita hyödyntämään tavoitteita omassa toiminnassaan sekä lisätään tavoitteiden edistämistä tukevia tietotaitoja ja resursseja. Hallinnonaloilla ja niiden sisäisellä yhteistyöllä on tässä suhteessa keskeinen rooli, vaikka tuki ympäristöministeriökin voi osaltaan välittää tietoa ja myös aktivoida keskeisiä toimijoita.
- Parannetaan viranomaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen ja muiden tahojen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan. Tämä koskee esimerkiksi yleiskaavoitusta sekä alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavan lainsäädännön ja vahvasti sektorikohtaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tärkeä rooli terveyteen, turvallisuuteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistäjänä. Vaikka hallinnonala onkin pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan alueidenkäyttöön, vaikutus on usein jäänyt varsin vähäiseksi. Jatkossa olisikin tärkeä tehostaa sekä hallinnonalan omia valmiuksia että mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen ja muiden toimijoiden alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan. Hallinnonalan omien valmiuksien kehittäminen tarkoittaa mm. alueidenkäyttöä ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan tietotaidon levittämistä, sisäisen yhteistyön tehostamista sekä alueidenkäyttöön liittyvien kysymysten nostamista nykyistä enemmän esiin jo hallinnonalan toimintaa linjaavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa. Lisäksi hallinnonalan kannattaisi pyrkiä entistä aktiivisemmin profiloitumaan alueidenkäyttöön liittyvien sosiaaliseen hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien kysymysten asiantuntijana.

ELY-keskukset toteuttamaan entistä tehokkaammin tavoitteita

ELY-keskuksilla on erittäin tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana, sillä keskuksissa konkretisoituu useilla hallinnonaloilla Vat:n kannalta keskeinen toiminta. Keskukset ovat alueillaan tärkeitä toimijoita mm. lausunnonantajina, asiantuntijoina, yhteistyöosapuolina ja tukirahoituksen myöntäjinä.

Kaikki keskusten päävastuualueet ja niiden eri hallinnonalojen ohjauksessa olevat osa-alueet vaikuttavat alueidenkäyttöön, monet merkittävästi. Vat:n kannalta erityisen keskeisiä ovat Y-vastuualueella alueidenkäyttö ja rakentaminen sekä vesivarojen hoito ja käyttö, E-vastuualueella elinkeinon, alueiden, maaseudun ja maatalouden kehittäminen sekä L-vastuualue (liikenne- ja infrastruktuuri) kokonaisuudessaan.

Useiden hallinnonalojen aluetason toiminnan yhdistäminen ELY-keskuksiksi tarjoaa hyvän lähtökohdan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi. Vasta reilun vuoden ikäisten keskusten ja niiden vastuualueiden roolit, tehtävät ja toimintatavat hakevat vielä muotojaan. Jatkossa haasteena on erityisesti keskusten sisäisen sekä keskusten ja keskushallinnon välisen yhteistyön kehittäminen.

ELY-keskusten sisäisessä yhteistyössä on alueidenkäyttökysymyksistä vastaavalla Y-vastuualueella keskeinen ja haastava rooli yhteistyön koordinoijana ja tiedon levittäjänä. Y-vastuualueen sisäistä yhteistyötä alueidenkäytön ja rakentamisen ja vesiasioista vastaavien välillä olisi tärkeä kehittää. L- ja Y-vastuualueiden yhteistyön muodot ovat hyvää vauhtia muotoutumassa. Yhteistyön kehittäminen on tärkeää, koska liikenteen ja alueidenkäytön yhteensovittaminen on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta olennainen kysymys. Myös E-vastuualueen sisäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä etenkin Y-vastuualueen alueidenkäytön ja rakentamisen osa-alueen kanssa olisi hyödyllistä tehostaa. Keskuksissa ylipäätään, mutta erityisesti E-vastuualueella, olisi lisäksi tärkeä tunnistaa alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttava tukirahoitus ja muu toiminta.

Yhteistyön haasteet konkretisoituvat kaavoja sekä muitakin alueidenkäyttöön vaikuttavia suunnitelmia koskevien lausuntojen laadinnassa. Tällä hetkellä keskuksissa on monenlaisia käytäntöjä. Joissain tapauksissa lausunto kootaan erillisistä osista, jotka on joko laadittu täysin erillään tai niiden laadintavaiheessa on oltu yhteistyössä muiden vastuualueiden kanssa. Joissain tapauksissa vastuualueet ovat koonneet yhteisen lausunnon tiiviissä yhteistyössä. Esimerkiksi Uudenmaan ELY -keskuksessa Uudenmaan aluerakennemallia koskevaa lausuntoa valmisteltiin kaikkien vastuualueiden tiiviissä yhteistyössä. Yhtenäinen lausunto käsiteltiin myös keskuksen johtoryhmässä.

ELY-keskusten ja keskushallinnon yhteistyössä tulosohtauksella on keskeinen asema, erityisesti siksi, että keskuksissa joudutaan resurssien niukkuuden vuoksi keskittymään pitkälti juuri tulosohtauksessa painotettuihin asioihin. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi keskusten tulosohtausta ja ohjaa vastuullaan olevia osa-alueita. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi keskusten ohjaukseen osallistuu viisi muuta ministeriötä sekä neljä keskusvirastoa. Lähes kaikki ministeriöt ohjaavat vastuullaan olevia osa-alueita tulossopimuksin, joita muutamat ministeriöt laativat useita. Keskusten ohjaus on siis kovin hajautunutta, mikä vaikeuttaa toiminnan koordinoitua

ja osaltaan myös keskusten sisäistä yhteistyötä. Jatkossa yksi keskeinen haaste onkin keskusten ohjauksen koordinoinnin kehittäminen alueidenkäyttöön liittyvissä kysymyksissä – myös siten, että keskusten sisäisen yhteistyön edellytykset paranisivat. Keskuksia ohjaavilla ministeriöillä, etenkin ohjauksen koordinoinnista vastaavalla työ- ja elinkeinoministeriöllä, on tässä suhteessa tärkeä rooli.

Tulosohjauksen lisäksi myös vapaamuotoisemmalla keskusten ja keskushallinnon välisellä yhteistyöllä on tärkeä tehtävä. Se voi olla esimerkiksi alueidenkäyttöön ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvän tietotaidon välittämistä. Keskusten välisen yhteistyön avulla puolestaan voidaan yhtenäistää toimintakäytäntöjä sekä välittää hyviä kokemuksia ja työtapoja.

Jatkossa joudutaan yleisemminkin miettimään ELY-keskusten roolia sektori-intressien sekä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten etujen ristipaineissa. Myös keskusten ja keskushallinnon työnjako hakee monin osin vielä muotojaan. Esimerkiksi L-vastuualueen osalta mietitään sitä, pitäisikö keskusten keskittyä vain tienpitoon, vai pitäisikö keskuksilla olla suurempi rooli alueensa liikennejärjestelmän ja sen ja alueidenkäytön suhteiden asiantuntijana.

3.5

Hallinnonalojen toimintakäytännöt tukemaan tavoitteiden toteuttamista

Strategisen tason suunnittelu, ohjelmatyö sekä hanketason suunnittelu. Useat eri hallinnonalojen strategisen tason suunnitelmat ja ohjelmat ovat monin osin linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Tästä huolimatta Vat:n huomioon ottamista alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavissa strategisen tason suunnitelmissa ja ohjelmissa on syytä kehittää. Erityisesti tämä koskee sellaisia suunnitelmia, jotka linjaavat alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, esimerkiksi omaa alueidenkäyttöä ja tukien myöntämistä. Suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa erityistä huomiota kannattaa kiinnittää nimenomaan sellaisiin tavoitteisiin, jotka eivät suoranaisesti tue hallinnonalan toimintaa, mutta jotka olisi syytä ottaa huomioon.

Varsinaisessa omaa alueidenkäyttöä koskevassa hanke- ja muussa suunnittelussa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita otetaan varsin systemaattisesti huomioon ainakin liikenne- ja viestintäministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonaloilla. Muiden hallinnonalojen osalta tilanne ei ole kovin hyvin selvillä.

Hallinnonalan sisäinen yhteistyö ja ohjaus. Vaikuttaa siltä, että monella hallinnonalalla kannattaisi kehittää Vat:n toteuttamiseen liittyvää sisäistä yhteistyötä ja ohjausta. Yhteistyötä ja ohjausta tarvitaan mm. aktivoimaan hallinnonalan toimijoita, välittämään tietotaitoa ja hyviä kokemuksia ja käytäntöjä sekä priorisoimaan ja resursoimaan toimintaa. Erityisen hyödyllistä olisi aktivoida ja tukea lausunnonantajia, tukirahoituksen myöntäjiä sekä suunnitelma- ja ohjelmaprosesseista vastaavia.

Vaikutusten arviointi ja seuranta. Hyvin toteutettu vaikutusten etukäteisarviointi tarjoaa hyvät puitteet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiselle kaikessa alueidenkäyttöön vaikuttavassa suunnittelussa hanketasolta yleispiirteisiin linjauksiin. Vaikutusten arvioinnin avulla voidaan tarkistaa, missä määrin hanke, suunnitelma tai ohjelma edistää tai vaikeuttaa Vat:n toteutumista. Vaikutusarviointi on myös suunnitteluun osallistuvilla muille viranomaisilla hyvä kanava edistää omaa toimintaansa tukevia Vat:a.

Alueidenkäyttöön kohdistuvien ja alueidenkäytön aiheuttamien vaikutusten arviointia on kehitetty aktiivisesti etenkin kaavoituksessa ja YVA-hankkeissa. Vaikutusten arviointia tulisi edelleen kehittää, etenkin sellaisten suunnitelmien osalta, jotka eivät suoraan liity hallinnonalan omaan alueidenkäyttöön, mutta joilla mahdollisesti on alueidenkäyttöön liittyviä merkittäviä vaikutuksia.

Hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien seuranta auttaa arvioimaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista sekä myös tuottaa arvokasta tietoa alueidenkäyttöä koskevan suunnittelun tueksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että merkittävästikin alueidenkäyttöön vaikuttavien yksittäisten hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien alueidenkäyttöön kohdistuvia vaikutuksia seurataan varsin vähän. Jatkossa seuranta kannattaisi kehittää, yhdessä vaikutusten etukäteisarvioinnin kanssa.

3.6

Sektorirajat ylittävää ajattelua ja yhteistyötä

Alueidenkäyttö ja sen vaikutukset syntyvät lukuisten viranomais- ja muiden tahojen moninaisen toiminnan tuloksena. Tämä monitahoisuus hankaloittaa monella tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista: eri tahojen toiminnan koordinointi ja kokonaiskuvan muodostaminen on hankalaa, ja asioihin ei useinkaan päästä riittävästi vaikuttamaan siellä, missä keskeiset peruslinjaukset syntyvät. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on ollut erittäin haastavaa pitkälti juuri näiden syiden takia.

Lisää tehoa valtakunnallisten alueiden toteuttamiseen saadaan, kun pyritään toteuttamaan tavoitteita usean toimijan yhteistyönä, käsitellään useita toisiinsa liittyviä tavoitteita yhdessä, sovelletaan koordinoitusti monenlaisia keinoja sekä otetaan tavoitteet huomioon jo sellaisessa vaiheessa, jossa luodaan puitteet yksittäisille alueidenkäyttöä koskeville päätöksille. Monessa tilanteessa tämä saattaa edellyttää suunnittelu- ja yhteistyökäytäntöjen radikaaliakin kehittämistä.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla pyritään aktiivisesti kehittämään uudenlaista ajattelu- ja suunnittelutapaa, jolla pyritään nykyistä tehokkaammin ja monipuolisemmin vaikuttamaan jo liikkumistarpeiden syntymiseen – ja tätä kautta yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön. Tähän pyritään mm. nivomalla liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelua entistäkin tiiviimmin yhteen, hyödyntämällä rinnakkain erilaisia keinoja sekä tekemällä tiivistä yhteistyötä useiden erilaisten toimijoiden kanssa, myös sellaisten, joiden toiminta ei suoranaisesti liity alueidenkäyttöön tai liikenteeseen. Konkreettisesti tällaista uutta ajattelua on esimerkiksi kaupallisten ja julkisten palvelujen yhdistäminen joukko- ja muun liikenteen solmukohtiin, jotka eivät näin olisi vain perinteisesti ymmärrettyjä matkakeskuksia.

Toinen esimerkki sektorirajat tehokkaasti ylittävästä monialaisesta yhteistyöstä on tuulivoiman edistäminen. Tuulivoiman kansalliset tavoitteet on asetettu korkealle, sähkön syöttötariffien avulla on pyritty tukemaan tuulivoiman kannattavuutta, tuuliatlas tunnistaa tuuliolosuhteiltaan edulliset paikat ja ympäristöministeriö on rahoittanut ja ohjannut maakuntakaavoitusta palvelevia tuulivoimaa koskevia selvityksiä sekä myöntänyt kaava-avustuksia maakuntien liitoille. Maakuntien liitot puolestaan ovat aktiivisesti kartoittaneet tuulivoiman tuotantoon soveltuvia alueita ja pyrkineet sovittamaan tuulivoiman tuotantoa muuhun alueidenkäyttöön.

Tavoitteisiin liittyviä keskeisiä haasteita

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen ja eheyttäminen on jatkossakin yksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen keskeisimpiä haasteita. Erityisen haastavaa monilla alueilla on edelleenkin vallitsevan yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen ja kääntäminen sekä alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittaminen (erityisesti henkilöautoliikenteen tarpeen vähentäminen sekä joukko- ja kevyen liikenteen edellytysten parantaminen).

Toimivan aluerakenteen kehittäminen on myös osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi – eikä vähiten siksi, että moni hallinnonala vaikuttaa merkittävästi joko suoraan tai ainakin välillisesti aluerakenteen muotoutumiseen. Toimivan aluerakenteen johdonmukaista kehittämistä todennäköisesti helpottaisi, jos Suomen halutusta aluerakenteesta ja eritasoisten keskusten roolista olisi olemassa eri osapuolten ainakin jollakin tasolla yhteisesti hyväksymä käsitys. Se auttaisi esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriötä priorisoimaan toimintaansa sekä työ- ja elinkeinoministeriötä suuntaamaan alueiden kehittämistoimiaan.

Uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen edistäminen sekä energian säästön ja energiatehokkuuden lisääminen ovat ilmasto- ja energiapolitiikan keskiössä. Alueidenkäytön kannalta merkittäviä haasteita liittyy mm. tuulivoimaloiden sijoittumiseen, bioenergian tuotantoalueisiin ja kuljetuksiin, bioenergiaa käyttävien voimalaitosten sijoittumiseen sekä maalämmön hyödyntämiseen taajama-alueilla. Energian säästön ja energiatehokkuuden lisäämisen haasteet liittyvät erityisesti rakentamiseen taajamissa, yhdyskuntarakenteeseen sekä alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen.

Sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä, kuten julkisten ja kaupallisten palvelujen saavutettavuutta sekä yhteiskunnallista osallisuutta ja syrjäytymistä, tulisi käsitellä nykyistä enemmän terveys- ja turvallisuuskysymysten rinnalla alueidenkäyttöratkaisuja tehtäessä. Erityisesti olisi tärkeä tehostaa erilaisten väestöryhmien (esimerkiksi lasten, nuorten, vanhusten ja vammaisten) liikkumismahdollisuuksien ja muiden tarpeiden huomioon ottamista.

Isojen riskien ja merkittävien häiriötilanteiden ennaltaehkäisyyn ja niihin varautumiseen tulisi alueidenkäytössä kiinnittää entistäkin enemmän huomiota. Ne liittyvät esimerkiksi terveyttä ja turvallisuutta, yhdyskuntarakenteen toimivuutta, energiahuoltoa ja liikenteen verkostoja sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeviin alueidenkäyttötavoitteisiin.

4 Tiivistelmä hallinnonalakohtaisista huomioista

Liikenne- ja viestintäministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi useiden tavoitteiden toteutumiseen sekä tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja että vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista: tavoitteet on otettu huomioon strategisissa linjauksissa, omassa alueidenkäytössä sekä vaikuttaessa muiden alueidenkäyttöön.

Keskeisiä haasteita ovat liikkumistarpeiden syntymiseen vaikuttavan uudenlaisen suunnittelutavan kehittäminen, liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelun entistä tiiviimpi yhteensovittaminen, liikennehankkeita koskevan suunnittelun ja päätöksenteon koordinoinnin kehittäminen sekä Liikenneviraston ja ELY-keskusten roolien ja yhteistyö- ja toimintatapojen selkeyttäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa varsin merkittävästi useiden tavoitteiden toteutumiseen, lähinnä välillisesti vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöraatkaisuihin.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt etenkin vesivaroihin ja tulvasuojeluun liittyvien tavoitteiden toteutumista. Maaseudun ja maatalouden kehittämiseen sekä metsätalouteen liittyvät ohjelmat ovat monin osin tavoitteiden kanssa linjassa.

Keskeisenä haasteena on maaseudun ja maatalouden kehittämiseen sekä metsätalouteen liittyvän, merkittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavan, toiminnan tunnistaminen. Muutamiin tavoitteisiin liittyviä epäselvyyksiä olisi hyvä selkeyttää. Vesihuoltoa ja tulvariskien hallintaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen liittyy myös joitakin kehittämistarpeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa jossain määrin, ja kulttuuriympäristöä koskevien tavoitteiden osalta merkittävästikin, tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala vaikuttaa lähinnä lausunnonantajana ja yhteistyösapuolena.

Museovirasto on aktiivisesti edistänyt kulttuuriympäristöä koskevien tavoitteiden toteutumista.

Keskeisiä haasteita ovat hallinnonalan näkökulmien välittäminen ELY-keskusten kautta alueidenkäyttöön sekä kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön ohella myös muiden hallinnonalan näkökulmien sisällyttäminen lausuntoihin alueidenkäytön kannalta merkittävässä suunnittelutilanteissa.

Puolustusministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa varsin merkittävästi useiden tavoitteiden toteutumiseen sekä tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja että vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista: tavoitteita on otettu huomioon strategisissa linjauksissa, omassa alueidenkäytössä sekä vaikutettaessa muiden alueidenkäyttöön.

Keskeisiä haasteita ovat ampuma- ja harjoitusalueiden sovittaminen ympäröivään alueidenkäyttöön, hallinnonalan toiminnan ja pohjavesien suojelun yhteensovittaminen, kulttuuriympäristön suojelun resursointi sekä kuntakaavoitukseen osallistumisen tehostaminen sellaisissa tilanteissa, joissa yhteistyö on ollut erityisen ongelmallista.

Sisäasianministeriö

Hallinnonalan rooli tavoitteiden toteuttajana on varsin vähäinen. Eniten hallinnonala voi vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen edistäessään omaa toimintaansa suoraan tukevien Vat:n toteutumista sekä tehdessään Rajavartiolaitoksen omaa alueidenkäyttöä koskevia ratkaisuja.

Pelastustoimen sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmia olisi hyvä saada paremmin mukaan kaavoitukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa jossain määrin useiden, lähinnä terveyteen, turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvien, tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala vaikuttaa lähinnä lausunnonantajana, asiantuntijana ja yhteistyöosapuolena.

Vaikka hallinnonala on usein aktiivisestikin pyrkinyt vaikuttamaan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin paikallisesti, seudullisesti ja valtakunnallisesti, hallinnonalan vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin usein olleet varsin vähäiset.

Tehokkaan vaikuttamisen edellytysten parantaminen on keskeisin hallinnonalaan koskeva haaste. Haaste koskee sekä muita toimijoita (vaikuttamiskanavien tarjoaminen ja hallinnonalan näkemysten huomioon ottaminen) että sosiaali- ja terveysministeriötä ja sen hallinnonalaan (osallistumis- ja vaikuttamisvalmiuksien ja -välineiden kehittäminen).

Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallinnonalalla ei ole juurikaan omaa alueidenkäyttöä, mutta hallinnonala vaikuttaa monin osin merkittävästikin muiden toimijoiden alueidenkäyttöön. Erityisen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavat alueiden kehittäminen ja energiapolitiikkaan liittyvät tehtävät.

Aluekehittämistä ja energiapolitiikkaa koskevat hallinnonalan linjaukset ja ohjelmat ovat pitkälti linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Erityisesti energiapolitiikkaan sekä jonkin verran myös alueiden kehittämiseen liittyvässä toiminnassaan hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista.

Keskeisiä haasteita ovat ilmasto- ja energiastrategian ja alueidenkäytön yhteensovittaminen, ELY-keskusten ohjauksen ja sisäisen yhteistyön kehittäminen, maakuntaohjelmatyön ja maakuntakaavoituksen yhteyden tiivistäminen sekä hallinnonalojen aluerakenteeseen ja alueiden kehittämiseen liittyvän yhteistyön tiivistäminen.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön monin osin merkittävästikin. Hallinnonalalla ei kuitenkaan ole tehty samanlaista koko toiminnan kattavaa perusselvitystä, kuin muilla alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavilla hallinnonaloilla. Valtiovarainministeriön hallinnonala olisikin hyvä käydä läpi kokonaisuudessaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ovat mm. Senaatti-kiinteistöjen ohjaus, valtion kiinteistöstrategia ja ylipäätään valtion kiinteistöomaisuuden hallinta, alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavat verojen ja maksujen kaltaiset taloudelliset ohjauskeinot, kuntien kehittäminen, kasvukapeikot (eli tilanteet, joissa alueidenkäyttö rajoittaa taloudellista kasvua), sopimustyyppiset menettelyt isoissa kehittämishankkeissa sekä metropolipolitiikka.

Yksittäisiä tavoiteryhmiä koskevia huomioita

Tavoiteryhmä	Huomioita <i>Huomiot koskevat ennen kaikkea sitä, minkä hallinnonalojen toimintaa tavoitteet tukevat, ja mitkä hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista.</i>
I Toimiva aluerakenne	
I.1 Monikeskuksisen ja verkottuvan aluerakenteen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> Ryhmän tavoitteet tukevat laaja-alaisesti eri hallinnonalojen toimintaa (etenkin TEM:n ja LVM:n hallinnonalojen sekä varsin paljon myös MMM:n hallinnonalan toimintaa). Eniten tavoitteiden toteutumista voivat edistää LVM:n ja TEM:n hallinnonalat: LVM:n hallinnonala ennen kaikkea keskusten välisten liikenneyhteyksien ylläpitäjänä sekä TEM etenkin alueiden ja elinkeinojen kehittäjän ominaisuudessa. Saattaisi olla hyvä, jos olisi olemassa eri hallinnonalojen toimia suuntaava, yhteinen ja konkreettinen käsitys Suomen (halutusta) aluerakenteesta ja liikennejärjestelmästä sen osana. Tällainen käsitys auttaisi hallinnonaloja priorisoimaan toimintaansa ja rahankäyttöään sekä tukisi myös hallinnonalojen yhteistyötä.
I.2 Maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat erityisesti MMM:n ja TEM:n hallinnonalojen toimintaa. Molemmat hallinnonalat voivat edistää varsin paljon tavoitteiden toteutumista: MMM:n hallinnonala ennen kaikkea kylien ja laajemminkin maaseudun kehittämisen ja TEM:n hallinnonala erityisesti alueiden kehittämisen avulla. Tavoitteet tukevat myös PLM:n hallinnonalan toimintaa, sillä Puolustusvoimien kannalta maaseudun toimiva taajama- ja kyläverkosto on tärkeä. Erityisesti LVM:n hallinnonalalla tavoitteet myös puitteistavat toimintaa, etenkin ylläpidettäessä ja kehittäessä pääväyliä alempiasteista tieverkkoa. Resurssien niukkuus vaikeuttaa alempiasteisen tieverkon ylläpitämistä. Tavoitteiden suhde haja-asutetun maaseudun kehittämiseen on jäänyt osin epäselväksi. Tältä osin tavoitteiden tulkintaa olisi tärkeä selkeyttää.
I.3 Maanpuolustuksen ja rajavartiolaitoksen edellytysten turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat erityisesti PLM:n ja SM:n (rajavalvonta) toimintaa. Molemmat hallinnonalat myös voivat edistää merkittävästi tavoitteen toteutumista. Metsähallitus hallinnoi puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevia alueita ja on näin tärkeä toimija tavoitteen toteuttamisen kannalta. Tavoitteet ovat merkittävästi auttaneet turvaamaan puolustusvoimien alueidenkäyttöliisiä toimintaedellytyksiä. Keskeisiä haasteita ovat ampuma- ja harjoitusalueiden alueidenkäyttö sekä arvokkaiden pohjavesialueiden suojele. Rajavartiolaitoksen toiminnan alueidenkäyttöliisten edellytysten turvaaminen on ollut varsin ongelmallista.
2 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu	
2.1 Yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen ja eheyttäminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat selkeästi LVM:n hallinnonalan toimintaa. Hallinnonala voi edistää merkittävästi tavoitteiden toteutumista, erityisesti liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen yhteensovittamista. Tavoitteet tukevat TEM:n hallinnonalan toimintaa, erityisesti alueiden ja elinkeinojen kehittämistä sekä energiapolitiikkaan liittyvien tehtävien toteuttamista (energian säästön, kaukolämmön käytön ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen edistäminen). Hallinnonala voi vaikuttaa, usein varsin merkittävästikin, tavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteet tukevat monin osin myös STM:n hallinnonalan toimintaa, joskin hallinnonalan mahdollisuudet vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen ovat varsin vähäiset. MMM:n hallinnonalan osalta tavoitteet liittyvät lähinnä kaupunkiseutujen läheisen maaseudun rakentamiseen. Sen osalta tavoitteet ovat jääneet epäselviksi, ja niiden tulkintaa olisi tärkeä selkeyttää. Tavoitteiden toteuttamisen liittyviä haasteita: <ul style="list-style-type: none"> yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja tässä suhteessa liikenteen ja alueidenkäytön yhteensovittaminen henkilöautoliikenteen tarpeen vähentäminen sekä joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräilyn edellytysten parantaminen eri väestöryhmien palvelujen sekä työpaikkojen saavutettavuuden kehittäminen.
2.2 Elinympäristön laadun parantaminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat selkeästi OKM:n toimintaa sekä kulttuuriympäristön säilyttämisen että kulttuurimatkan kehittäminen näkökulmasta. Hallinnonala voi vaikuttaa jonkin verran tavoitteiden toteutumiseen.

Tavoiteryhmä	Huomioita <i>Huomiot koskevat ennen kaikkea sitä, minkä hallinnonalojen toimintaa tavoitteet tukevat, ja mitkä hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista.</i>
2.3 Ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytysten parantaminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat MMM:n hallinnonalan toimintaa lähinnä tulvariskien hallinnan, tulvien torjunnan ja tulvasuojelun osalta. Hallinnonala voi edistää varsin merkittävästi tavoitteiden toteutumista. STM:n hallinnonala voi tukea tavoitteiden toteutumista edistäessään varautumista poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. LVM:n hallinnonalalla tavoitteet on tarpeen ottaa huomioon rakennettaessa ja ylläpidettäessä liikenneväyliä.
2.4 Terveydelle aiheutuvien haittojen poistaminen ja ennaltaehkäisy	<ul style="list-style-type: none"> Miltei kaikki ryhmän tavoitteet tukevat merkittävästi STM:n hallinnonalan toimintaa. Hallinnonala voi jossain määrin edistää tavoitteiden toteutumista. Tavoitteet tukevat selkeästi myös seuraavien hallinnonalojen toimintaa. Ne kaikki voivat jossain määrin myös edistää tavoitteiden toteutumista: <ul style="list-style-type: none"> MMM (vedensaannin turvaaminen) SM (haitallisia terveysvaikutuksia ja onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen turvalliset etäisyydet) TEM (energian säästäminen ja uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön edistäminen). Etenkin LVM:n ja PLM:n hallinnonalat sekä SM:n hallinnonalalla Rajavartiolaitos voivat omaa alueidenkäyttöä koskevia ratkaisuja tehdessään edistää tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä keskeisiä haasteita ovat etenkin meluhaittojen ennaltaehkäisy ja vähentäminen.
3 Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat	
3.1 Kansallisen kulttuuriympäristön säilyminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat merkittävästi OKM:n hallinnonalan toimintaa. Hallinnonalalla, etenkin Museovirastolla, on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa. MMM:n hallinnonala voi edistää tavoitteiden toteutumista erityisesti maaseudun perinnemaisemien ja maaseudun muun kulttuuriympäristön osalta. PLM:n hallinnonala voi edistää tavoitteiden toteutumista erityisesti omassa käytössään olevien merkittävien kulttuuriympäristöjen osalta. Erityisesti perinteisestä käytöstä poistuvien kulttuuriympäristöjen säilyttäminen (esimerkiksi rautatieasemat ja varuskuntakiinteistöt) on haastava tehtävä.
3.2 Arvokkaiden luonnonalueiden, niiden monimuotoisuuden ja ekologisten yhteyksien säilyminen	<ul style="list-style-type: none"> Erityisesti LVM:n ja PLM:n hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista tehdesään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja. Tavoitteet tukevat MMM:n hallinnonalan toimintaa erityisesti kalatalouteen ja riistanhoitoon liittyvien tehtävien osalta. Muilta osin hallinnonala joutuu ottamaan tavoitteita varsin laajasti huomioon toiminnassaan.
3.3 Luonnon virkistyskäytön ja luonto- ja kulttuuri- matkailun edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat jonkin verran useiden hallinnonalojen toimintaa. <ul style="list-style-type: none"> TEM (alueiden ja elinkeinojen kehittäminen) OKM (kulttuurimatkailun edistäminen) MMM (maaseutuelinkeinojen ja yleisemminkin maaseudun kehittäminen) Nämä hallinnonalat voivat myös jonkin verran edistää tavoitteiden toteutumista. Myös LVM:n hallinnonala voi edistää tavoitteiden toteutumista, ennen kaikkea ylläpitämällä ja kehittämällä matkailualueiden ja -keskusten tarvitsemia liikenneyhteyksiä.
3.4 Luonnonvarojen saatavuuden turvaaminen ja hyödyntämisen yhteensovittaminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet tukevat MMM:n hallinnonalan toimintaa erityisesti pohjavesien suojelun sekä yhtenäisten pelto- ja metsätalousalueiden säilyttämisen osalta. Hallinnonala voi edistää merkittävästi lähinnä pohjavesien suojelua koskevia tavoitteita. Tavoitteet tukevat TEM:n hallinnonalan toimintaa, etenkin alueiden ja elinkeinojen kehittämistä. PLM:n hallinnonala voi edistää erityisesti pohjavesien suojelua tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja. Myös LVM:n hallinnonala voi edistää tavoitteiden toteutumista, ennen kaikkea ylläpitämällä ja kehittämällä luonnonvarojen hyödyntämisen tarvitsemia liikenneyhteyksiä.

Tavoiteryhmä	Huomioita <i>Huomiot koskevat ennen kaikkea sitä, minkä hallinnonalojen toimintaa tavoitteet tukevat, ja mitkä hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista.</i>
4 Toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto	
4.1 Aluerakenteen/ alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoitteet tukevat merkittävästi LVM:n hallinnonalan toimintaa. Hallinnonalalla on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa. • Tavoitteet tukevat myös seuraavien hallinnonalojen toimintaa: <ul style="list-style-type: none"> - TEM (etenkin niiltä osin, kuin tavoitteet tukevat alueiden ja elinkeinojen kehittämistä sekä biopolttoaineiden hyödyntämistä) - PLM ja SM (sotilasilmailun tarpeiden huomioon ottaminen) - OKM (arvokkaiden kulttuurikohteiden ja -alueiden sekä maiseman erityispiirteiden huomioon ottaminen) - STM (lähiympäristön ja asutuksen huomioon ottaminen) - Lähinnä PLM:n, SM:n ja OKM:n hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista. • Tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä haasteita: <ul style="list-style-type: none"> - sellaisen suunnittelutavan kehittäminen, jolla voidaan nykyistä paremmin vaikuttaa jo liikkumistarpeiden syntymiseen - liikennehankkeiden suunnittelun ja päätöksenteon koordinoinnin kehittäminen sekä kuntien liikenteen järjestämistä ja liikenteen kustannuksia koskevien vastuiden lisääminen.
4.2 Valtakunnallisesti merkit- tävien olemassa olevien yhteysverkostojen kehit- tämismahdollisuuksien turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoitteet tukevat merkittävästi LVM:n hallinnonalan toimintaa. Hallinnonalalla on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa. • Tavoitteet tukevat myös seuraavien hallinnonalojen toimintaa: <ul style="list-style-type: none"> - MMM (maaseudun ja maaseutuelinkeinojen kehittäminen) - TEM (alueiden ja elinkeinojen kehittäminen sekä biopolttoaineiden hyödyntäminen) - SM (rajanylityspaikkojen kehittäminen sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen) - PLM (Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaaminen) - Näistä hallinnonaloista lähinnä SM voi edistää tavoitteiden toteutumista (rajanylityspaikkojen kehittämisen osalta).
4.3 Energiahuollon valta- kunnallisten tarpeiden sekä uusiutuvien ener- gialähteiden käytön kehittämisedellytysten turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoitteet tukevat TEM:n hallinnonalan toimintaa merkittävästi energiapolitiikkaan liittyvien tehtävien sekä jonkin verran myös alueiden ja elinkeinojen kehittämisen osalta. Hallinnonalalla on tärkeä rooli tavoitteiden toteuttamisessa. • Tavoitteet tukevat etenkin seuraavien hallinnonalojen toimintaa: <ul style="list-style-type: none"> - MMM. Uusiutuvien energialähteiden, erityisesti bioenergian, käytön kehittämisedellytysten turvaaminen tukee erityisesti maaseudun kehittämistä. Hallinnonala ei voi kovinkaan merkittävästi vaikuttaa tavoitteiden toteuttamiseen. Metsähallitus valtion metsäomaisuuden haltijana saattaa osallistua tuulivoimaloiden sijoittamista koskevien ratkaisujen tekemiseen. - OKM. Arvokkaiden kulttuurikohteiden ja -alueiden sekä maiseman erityispiirteiden huomioon ottaminen tukee hallinnonalan toimintaa. Niiden tavoitteiden toteutumista hallinnonala voi edistää, joissakin tilanteissa merkittävästikin. - STM. Etenkin lähiympäristön ja asutuksen huomioon ottaminen tukee hallinnonalan toimintaa, ja hallinnonala voi myös jossain määrin edistää tavoitteiden toteutumista. • LVM:n hallinnonala voi edistää tavoitteiden toteutumista, ennen kaikkea ylläpitämällä ja kehittämällä energiahuollon tarvitsemia liikenneyhteyksiä. • Tuulivoiman tuotannon alueidenkäyttö ja kivihiilen korvaaminen biopolttoaineilla suurissa kaupungeissa ovat tavoitteisiin liittyviä keskeisiä haasteita.
5 Helsingin seudun erityiskysymykset	
	<ul style="list-style-type: none"> • Näihin tavoitteisiin liittyvät pitkälti samat huomiot, kuin kohtien 2.1 ja 4.1 tavoitteisiin. • Tavoitteet tukevat etenkin seuraavien hallinnonalojen toimintaa: <ul style="list-style-type: none"> - TEM. Tavoitteet tukevat etenkin hallinnonalan toteuttamaa metropolipolitiikkaa. Hallinnonala voi edistää osin merkittävästikin tavoitteiden toteuttamista. - LVM. Tavoitteet tukevat monin osin hallinnonalan toimintaa. Hallinnonala voi edistää merkittävästi etenkin liikenteen ja alueidenkäytön yhteensovittamiseen liittyviä tavoitteita. - OKM ja STM. Osa tavoitteista tukee hallinnonalojen toimintaa, mutta hallinnonalat eivät voi kovinkaan merkittävästi vaikuttaa niiden toteuttamiseen.

Tavoiteryhmä	Huomioita <i>Huomiot koskevat ennen kaikkea sitä, minkä hallinnonalojen toimintaa tavoitteet tukevat, ja mitkä hallinnonalat voivat edistää tavoitteiden toteutumista.</i>
6 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet	
	<ul style="list-style-type: none"> • MMM. Metsähallituksen toiminta ja porotalouden edistäminen liittyvät saamelaisten kotiseutualuetta koskeviin tavoitteisiin. Hallinnonala voinee myös jossain määrin edistää tavoitteiden toteutumista. • OKM. Erityisesti kulttuuriympäristöjen säilyttäminen tukee hallinnonalan toimintaa, ja hallinnonala voi niiden osalta myös edistää tavoitteiden toteutumista, osin merkittävästikin. • PLM. Hallinnonalan toiminta liittyy erityisesti poronhoitoalueisiin, Saaristomereen ja maankohoamisrannikkoon. • SM. Rajavartiolaitoksen toiminta liittyy erityisesti Lapin tunturialueisiin, saamelaisten kotiseutualueisiin ja Saaristomereen.

Hallinnonalakohtaisten muistioiden tiivistelmät

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vaikuttaa merkittävästi alueidenkäyttöön suunnitellessaan, toteuttaessaan ja ylläpitäessään valtion vastuulla olevia tienpidon, radanpidon, lentoliikenteen ja vesiliikenteen väyliä liikennejärjestelmässä. Tämä hallinnonalan oma alueidenkäyttö vaikuttaa merkittävästi myös muuhun alueidenkäyttöön. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa asiantuntijana ja yhteistyöosapuolena merkittävästi alueidenkäytön suunnitteluun ja muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan etenkin tavoitteet, jotka koskevat

- toimivaa aluerakennetta
- yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamista ja eheyttämistä
- toimivia yhteysverkostoja
- Helsingin seudun erityiskysymyksiä.

Lisäksi useat muut tavoitteet tukevat hallinnonalan toimintaa välillisemmin.

Tehdessään omia alueidenkäyttöratkaisuja hallinnonalan toimintaa puitteistavat useat tavoitteet. Niitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat terveydelle aiheutuvien haittojen poistamista ja ennaltaehkäisyä sekä kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi etenkin hallinnonalan omaa toimintaa suoraan tukevien tavoitteiden sekä keskeisimpien toiminnassaan huomioonotettavien tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala edistää aktiivisesti sekä toimintaansa suoraan tukevia että toiminnassa huomioon otettavia tavoitteita. Tavoitteet on otettu hyvin huomioon strategisissa linjauksissa, omassa konkreettisessa alueidenkäytössä sekä myös vaikutettaessa muiden alueidenkäyttöön.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Liikenteen ja alueidenkäytön yhteensovittaminen, ja siihen liittyen erityisesti yhteiskuntarakenteen eheyttäminen, on jatkossakin keskeinen haaste. Siihen vastaaminen edellyttää uudenlaista suunnittelutapaa, jolla pyritään nykyistä tehokkaammin ja monipuolisemmin vaikuttamaan jo liikkumistarpeiden syntymiseen. Tällöin on tärkeä hyödyntää monia erilaisia keinoja ja toimijoita, ei vain suoraan alueidenkäyttöön ja liikenteeseen liittyviä. Liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelua tulisi nivoa entistäkin tiiviimmin yhteen. Uudenlainen suunnittelutapa haastaa sekä alueidenkäytön suunnittelun että liikennesuunnittelun käytäntöjä.

- Olisi hyvä, jos voitaisiin muodostaa selkeä (hallinnonalojen yhteinen) näkemys Suomen halutusta aluerakenteesta ja siihen liittyvästä liikennejärjestelmästä. Näkemys tukisi Vat:n aluerakennetta ja yhteysverkostoja koskevien tavoitteiden toteuttamista sekä myös auttaisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala priorisoimaan toimintaansa ja rahankäyttöään.
- Liikennehankkeita ja niiden rahoitusta koskevan päätöksenteon hajautuminen valtion ja kuntien kesken on vaikeuttanut liikennejärjestelmien ja alueidenkäytön suunnittelua kokonaisuutena, erityisesti suuremmilla kaupunkiseuduilla. Jatkossa tulisi etsiä keinoja tehostaa suunnittelun ja päätöksenteon koordinointia sekä lisätä kuntien vastuuta liikenteen järjestämisestä ja alueidenkäytön aiheuttamista liikenteen kustannuksista.
- Tie-, raide-, lento- ja vesiliikenteen yhdistäminen Liikennevirastoon tarjoaa hyvän lähtökohdan sekä liikennemuotojen yhteensovittamiselle että edellä kuvattun uuden suunnittelutavan kehittämiseksi. Liikenneviraston roolit, sisäinen yhteistyö ja yhteistyö ELY-keskusten ja ministeriön kanssa etsivät vielä monin osin muotojaan.
- ELY-keskusten monin osin vielä muotoutumassa olevat roolit sekä yhteistyö- ja muut toimintakäytännöt vaikuttavat merkittävästi keskusten edellytyksiin edistää Vat:n toteutumista. Jatkossa joudutaan miettimään keskusten roolia maakunnallisten etujen ja yleisempien valtakunnallisten etujen ristipaineissa sekä L-vastuualueen roolia tienpidon ohella myös laajemmin liikennejärjestelmän ja sen ja alueidenkäytön suhteen asiantuntijana. L- ja Y-vastuualueiden hyvin käynnistynyttä yhteistyötä on hyvä kehittää edelleen, mm. kaavalausuntojen yhteydessä.
- Väylähankkeiden alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten systemaattinen seuranta olisi aloitettava. Sekä vaikutusten etukäteisarvioinnissa että seurannassa tulisi tarkastella suorien ja hankkeen välittömään ympäristöön kohdistuvien alueidenkäyttövaikutusten lisäksi laaja-alaisempia, esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, kohdistuvia vaikutuksia.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vastaa keskeisesti uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä ja kehittämisestä. Hallinnonala vaikuttaa varsin merkittävästi alueidenkäyttöön, lähinnä välillisesti ja etenkin suurempien taajamien ulkopuolella ja maaseutumaisilla alueilla. Alueidenkäyttöä koskevia tai sivuavia tehtäviä on hallinnonalan kaikilla toimintasektoreilla. Maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen liittyvä strateginen suunnittelu, tukijärjestelmä sekä rakentamisen ja kylien kehittämisen rahoittaminen vaikuttanevat varsin merkittävästi alueidenkäyttöön. Ohjattaessa metsien käyttöä ja käyttötapaa ja vastatessaan valtion metsäomaisuuden hallinnasta hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön lähinnä välillisesti. Kala-, riista- ja porotalouden sääntely ja rahoitustuet vaikuttavat jonkin verran alueidenkäyttöön. Vesivarojen hoitoon ja käyttöön liittyvien tehtäviensä osalta hallinnonala vaikuttaa varsin merkittävästi alueidenkäyttöön, usein myös varsin suoraan. ELY-keskukset vaikuttavat alueidenkäyttöön erityisesti

myöntämällä erilaisia tukia. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa yhteistyöosapuolena ja asiantuntijana alueidenkäytön suunnitteluun ja muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan useimmat toimivaa aluerakennetta koskevat tavoitteet sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytysten parantamista, vedensaannin turvaamista, luonto- ja kulttuurimatkailemisen edistämistä sekä luonnonvarojen saatavuuden turvaamista koskevat tavoitteet. Välillisemmin hallinnonalan toimintaa tukevat erityisesti uusiutuvien energialähteiden käytön kehittämisestä edellytysten turvaamista koskevat tavoitteet. Lisäksi hallinnonalan on toimintansa yhteydessä jossain määrin otettava erilaisia tavoitteita huomioon.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi vesivarojen hoitoon ja käyttöön sekä tulvasuojeluun liittyvien tavoitteiden toteutumiseen. Näiden tavoitteiden toteutumista hallinnonala on myös aktiivisesti edistänyt. Lisäksi hallinnonala voi vaikuttaa, jossain tapauksissa varsin merkittävästikin, aluerakennetta, luonto- ja kulttuurimatkailemista sekä luonnonvarojen saatavuutta koskevien tavoitteiden toteutumiseen. Vaikutus on usein varsin välillistä. Maaseudun ja maatalouden kehittämiseen sekä metsätalouteen liittyvät ohjelmat ovat monin osin tavoitteiden kanssa linjassa.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Vesivarojen hoitoon ja käyttöön sekä tulvasuojeluun liittyvien tehtävien osalta Vat:n kannalta keskeinen toiminta on varsin hyvin tiedossa. Sen sijaan maaseudun ja maatalouden kehittämiseen (erityisesti tukirahoitus) ja metsätalouteen liittyvien tehtävien osalta Vat:n kannalta keskeinen toiminta olisi tärkeä selvittää tarkemmin.
- Hallinnonala on edistänyt aktiivisesti vesihuoltoa ja tulvariskien hallintaa koskevien tavoitteiden toteutumista. Jatkossa vesihuollon alueellisessa yleissuunnittelussa tulisi alueidenkäyttöä tarkastella nykyistä paremmin kokonaisuutena. Myös kuntien kaavoituspuolen olisi hyvä osallistua enemmän suunnitteluun. Monin osin vanhentuneet ja epätarkat pohjavesialueita koskevat tiedot tulisi päivittää ja tarkentaa, yhteistyössä ympäristöhallinnon kanssa. Tulvariskien hallinnassa ELY-keskusten ja kuntien ja maakuntien kaavoittajien tulisi tiivistää yhteistyötä.
- ELY-keskusten sisäistä yhteistyötä olisi syytä kehittää, mm. vesivarojen käytöstä ja hoidosta sekä alueidenkäytöstä ja rakentamisesta vastaavien välillä.
- Muutamiin tavoitteisiin liittyy epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä, jotka olisi syytä selvittää. Tällaisia tavoitteita ovat erityisesti maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittämistä sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamista ja eheyttämistä koskevat tavoitteet.

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vaikuttaa lausunnonantajana, yhteistyösapuolena sekä tiedon tuottajana ja levittäjänä ensisijaisesti muiden toimijoiden alueidenkäyttöraatkaisuihin: etenkin kaavoitukseen sekä strategisten linjausten ja ohjelmien valmisteluun sekä niitä konkreettisemmin alueidenkäyttöön vaikuttavaan suunnitteluun. Tässä suhteessa Museovirastolla on keskeinen rooli. Myös maakuntamuseot osallistuvat ja vaikuttavat alue- ja paikallistasolla alueidenkäytön suunnitteluun. Hallinnonala vaikuttaa jonkin verran alueidenkäyttöön myös tehdessään itse kulttuuri- ja oppilaitosten toimitiloja koskevia rakentamispäätöksiä sekä myöntäessään perustamishankkeiden rahoitusta oppi- ja kulttuurilaitosten sekä liikuntapaikkojen rakentamiseen. Yliopistojen ja korkeakoulujen sekä ammattikorkeakoulujen toimitilojen rakentamiseen hallinnonala voi ilmeisesti vaikuttaa vain vähän.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan kansallisen kulttuuriympäristön säilymistä, elinympäristön laadun parantamista sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia koskevat tavoitteet. Välillisemmin hallinnonalan toimintaa tukevat erityisesti toimivaa aluerakennetta, yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamista ja eheyttämistä sekä luonto- ja kulttuurimatkailun edistämistä koskevat tavoitteet. Niiltä osin, kuin hallinnonala tekee itse rakentamispäätöksiä tai vaikuttaa muiden rakentamispäätöksiin, hallinnonala saattaa joutua myös ottamaan tavoitteita huomioon toiminnassaan.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi lähinnä kulttuuriympäristön säilyttämistä koskevien tavoitteiden toteutumiseen. Museovirasto on aktiivisesti edistänyt näiden tavoitteiden toteutumista. Myös maakuntamuseoilla Museoviraston yhteistyökumppaneina on näiden tavoitteiden toteuttamisessa tärkeä rooli. Muiden tavoitteiden toteutumiseen hallinnonala voi vaikuttaa vähemmän. Tämä vaikutus on välillistä, ja kanavoituu useimmiten epävirallisen yhteistyön, informaatio-ohjauksen sekä jossain määrin myös lausunnonannon kautta.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- ELY-keskusten E-vastuualueen yhtenä tehtäväkokonaisuutena on ammatillinen koulutus sekä kirjasto-, liikunta-, opetus- ja nuorisotoimen tehtävät, myös niihin liittyvän tukirahoituksen myöntäminen. Jatkossa tästä tehtäväkokonaisuudesta vastaavien ja alueidenkäyttöasioista vastaavan Y-vastuualueen yhteistyötä kannattaa kehittää. Ministeriö on käynnistämässä kulttuuriasioihin liittyvää yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Yhteistyön avulla pyritään saamaan kulttuuria koskevia näkökulmia paremmin alueidenkäytön ohjaukseen.

- Tällä hetkellä Museovirasto laatii useimmiten yksin hallinnonalan lausunnot kaavoituksessa ja muussakin alueidenkäyttöön liittyvässä suunnittelussa. Joissakin tilanteissa saattaisi olla hyödyllistä koota lausuntoihin myös muita hallinnonalan näkökulmia (esimerkiksi kulttuuri kulttuuriperintöä laajempaan kysymyksenä, liikunta ja nuorten elinolot).
- Museovirasto tulee toiminnassaan aiempaa aktiivisemmin harkitsemaan, miten ottaa omien ydinintressiensä ohella huomioon myös sellaisten Vat:n toteutumista, jotka eivät suoraan liity viraston työlaan. Tällaisen monitavoitteisen lähestymistavan soveltaminen todennäköisesti tukisi erilaisten näkökulmien (ja erilaisten Vat:n) yhteensovittamista kaavoituksessa ja muissa suunnittelutilanteissa.

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vaikuttaa varsin laajasti alueidenkäyttöön, erityisesti tehdessään merkittäviä omaa alueidenkäyttöä koskevia ratkaisuja. Ne konkretisoituvat joukko-osastojen ja yksiköiden toiminnassa. Hallinnonalan oma alueidenkäyttö vaikuttaa myös muiden toimijoiden alueidenkäyttöön. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa yhteistyöosapuolena ja asiantuntijana alueidenkäytön suunnitteluun ja muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan maanpuolustuksen, rajavalvonnan ja sotilasilmailun tarpeiden turvaamista koskevat tavoitteet. Lisäksi monet muut tavoitteet tukevat välillisemmin hallinnonalan toimintaa. Näitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- monikeskuksisen ja verkottuvan aluerakenteen sekä maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittämistä
- toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa.

Hallinnonalan on omia alueidenkäyttöratkaisuja tehdessään otettava huomioon useita tavoitteita. Niitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- elinympäristön laadun parantamista
- terveydelle aiheutuvien haittojen poistamista ja ennaltaehkäisyä
- kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi hallinnonalan omaa toimintaa suoraan tukevien tavoitteiden toteutumiseen. Nämä tavoitteet ovat osoittautuneet erittäin hyödyllisiksi hallinnonalan kannalta. Hallinnonala voi vaikuttaa varsin merkittävästi myös omassa toiminnassa huomioonotettavien tavoitteiden toteutumiseen. Sen sijaan

hallinnonalan omaa toimintaa välillisemmin tukevien tavoitteiden toteutumiseen hallinnonala ei kovinkaan paljon pysty vaikuttamaan. Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista. Tavoitteet on otettu hyvin huomioon hallinnonalan yleisohjauksessa, omassa konkreettisessa alueidenkäytössä sekä myös vaikutettaessa muiden alueidenkäyttöön.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Reaktiivisuudesta proaktiivisuuteen: tavoitteita pyritään ottamaan entistä paremmin huomioon hallinnonalan yleisohjauksessa.
- Selkeä varuskuntien ja joukko-osastojen toimintaa koskeva ohjeistus on osoittautunut hyväksi tavaksi edistää Vat:n huomioon ottamista konkreettisia alueidenkäyttöratkaisuja tehtäessä.
- Ampuma- ja harjoitusalueiden sovittaminen alueidenkäyttöön on haasteellista. Tämä koskee sekä sopivien sijoituspaikkojen löytämistä että ympäröivän alueidenkäytön sovittamista ampuma- ja harjoitusalueiden toimintaan. Melu on tässä suhteessa keskeisin ongelmakysymys.
- Yhteistyö maakuntakaavoituksen ja enimmäkseen myös kuntakaavoituksen kanssa on toiminut hyvin. Kuntakaavoitukseen osallistumista ja vaikuttamista tulisi kuitenkin saada tehostettua, etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa yhteistyö yksittäisten kuntien kanssa on ongelmallista. Alueidenkäytön kannalta hankalille alueille perustetut yhteistyöryhmät ovat osoittautuneet toimiviksi.
- Kulttuuriympäristön suojeluun tarvitaan lisää resursseja. Silloin kun kulttuuri- ja luonnonperinnön kannalta arvokkaista alueista luovutaan, niiden uudesta käytöstä vastaavien olisi pystyttävä huolehtimaan alueiden arvojen säilymisestä.
- Hallinnonalan toiminnan ja pohjavesien suojelun yhteensovittaminen on haastavaa, koska suuri osa toiminnasta sijoittuu arvokkaille pohjavesialueille.

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vaikuttaa jonkin verran suoraan alueidenkäyttöön rajavartiolaitoksen omaa alueidenkäyttöä koskevien ratkaisujen kautta. Ne koskevat etenkin rakennuksia ja rakenteita sekä huolto-, varasto- ja suoja-alueita. Myös poliisitoimeen liittyy omaa alueidenkäyttöä, mutta sen merkitys on hyvin vähäistä.

Lisäksi hallinnonala vaikuttaa jonkin verran välillisesti muiden alueidenkäyttöön, erityisesti kaavoitukseen. Vaikuttaminen liittyy lähinnä poliisi- ja pelastustoimen ja rajavallvonnan toimintaedellytysten turvaamiseen sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumiseen. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa yleispiirteisen hallinnollisen ohjauksen kautta kuntien ja kuntayhtymien pelastustoimeen liittyvään alueidenkäyttöön.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan maanpuolustuksen, rajavallvonnan, sotilasilmailun sekä rajanylityspaikkojen tarpeiden turvaamista koskevat tavoitteet.

Lisäksi monet muut tavoitteet tukevat välillisemmin hallinnonalan toimintaa. Näitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- monikeskuksisen ja verkottuvan aluerakenteen sekä maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittämistä
- eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua, esimerkiksi haitallisia terveysvaikutuksia ja onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen turvallisia etäisyyksiä
- toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa.

Hallinnonalan on omia, etenkin rajavartiolaitoksen toimintaan liittyviä, alueidenkäyttötöratkaisuja tehdessään otettava huomioon useita tavoitteita, esimerkiksi tavoitteita, jotka koskevat terveydelle aiheutuvien haittojen poistamista ja ennaltaehkäisyä sekä kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi lähinnä omaa toimintaansa suoraan tukvien tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi hallinnonala voi vaikuttaa jonkin verran omassa alueidenkäytössään huomioonotettavien tavoitteiden toteutumiseen. Koska hallinnonalan oma alueidenkäyttö on varsin vähäistä, hallinnonalan merkitys tavoitteiden toteuttajana on kuitenkin suhteellisen pieni.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Hallinnonalan, myös Rajavartiolaitoksen, oma alueidenkäyttö on ollut varsin ongelmaton, eikä siihen liittyne olennaisia haasteita. Tämä koskee ilmeisesti myös Vat:n toteuttamista.
- Pelastustoimen sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmia olisi hyvä saada paremmin mukaan kaavoitukseen.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Hallinnonala vaikuttaa lausunnonantajana, yhteistyösapuolena sekä tiedon tuottajana ja levittäjänä ensisijaisesti muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin, etenkin kaavoitukseen sekä myös esimerkiksi strategisten linjausten, suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun sekä niitä konkreettisemmin alueidenkäyttöön vaikuttavaan suunnitteluun. Lisäksi hallinnonalan myöntämät valtionavustukset ja Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävät avustukset saattavat vaikuttaa alueidenkäyttöön etenkin silloin, kun ne kohdistuvat rakennushankkeisiin. Avustusten vaikutus alueidenkäyttöön on kuitenkin varsin vähäinen.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalalla on tärkeä rooli terveyteen, turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvien Vat:n toteutumisen edistäjänä. Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamista ja eheyttämistä sekä terveydelle aiheutuvien haittojen poistamista ja ennaltaehkäisyä koskevat tavoitteet. Ne ovat hallinnonalan

kannalta keskeisimmät tavoitteet. Lisäksi monet muut tavoitteet tukevat välillisemmin hallinnonalan toimintaa. Näitä ovat mm. toimivaa aluerakennetta, elinympäristön laadun parantamista ja aluerakenteen/alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista koskevat tavoitteet. Niiltä osin, kuin hallinnonala vaikuttaa muiden alueidenkäyttöraatkaisuihin, hallinnonala saattaa joutua ottamaan tavoitteita myös huomioon toiminnassaan.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Vaikka hallinnonala on usein aktiivisestikin pyrkinyt vaikuttamaan muiden toimijoiden alueidenkäyttöraatkaisuihin paikallisesti, seudullisesti ja valtakunnallisesti, hallinnonalan vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin usein olleet varsin vähäiset. Tehokkaan vaikuttamisen edellytysten parantaminen onkin keskeinen hallinnonalaa koskeva haaste. Haaste koskee sekä muita toimijoita (vaikuttamiskanavien tarjoaminen ja hallinnonalan näkemysten huomioon ottaminen) että hallinnonalaa itseään (osallistumis- ja vaikuttamisvalmiuksien ja -keinojen kehittäminen).

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Hallinnonalalle olisi tarjottava nykyistä useammin mahdollisuus osallistua alueidenkäyttöä koskevien ratkaisujen valmisteluun silloin, kun ratkaisulla on mahdollisesti merkittäviä hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen järjestämiseen ja taloudellisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. Tämä koskee mm. yleiskaavoitusta ja lainsäädännön valmistelua.
- Sosiaalisesti hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä, kuten esteettömyyttä, palvelujen saavutettavuutta sekä yhteiskunnallista osallisuutta ja syrjäytymistä, tulisi käsitellä nykyistä enemmän terveys- ja turvallisuuskysymysten rinnalla alueidenkäyttöraatkaisuja tehtäessä. Myös hallinnonalan, erityisesti sosiaalipoliittikan sektorin, tulisi itse nostaa sosiaalisia kysymyksiä aktiivisemmin esiin.
- YVA-hankkeissa ja usein myös kaavoituksessa hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi on kehittynyt huomattavasti viime vuosina. Vaikutusten arviointia on kuitenkin tärkeä kehittää, etenkin muissa suunnittelutilanteissa. Systemaattiset vaikutusten arvioinnit tulisi ottaa käyttöön siellä, missä sellaisia ei vielä tehdä.
- Hallinnonalan Vat:n toteuttamiseen ja alueidenkäyttöön laajemminkin liittyvää sisäistä yhteistyötä, tiedonvälitystä ja ohjausta olisi tärkeä tehostaa. Esimerkiksi aluehallintoviranomaisten ohjeistusta ja kokemusten vaihtoa olisi hyödyllistä kehittää, ja tulossopimuksiin olisi hyvä sisällyttää alueidenkäyttöön vaikuttaminen nykyistä vahvemmin.
- Hallinnonalan yleisohjaus ja toimintasektoreita koskevat linjaukset ja ohjelmat sisältävät alueidenkäyttöä koskevia kannanottoja ja ovat pitkälti linjassa Vat:n kanssa. Jatkossa linjauksissa ja ohjelmissa ehkä kannattaisi ottaa selkeämmin kantaa hallinnonalan rooliin alueidenkäyttöön ja Vat:n toteutumiseen vaikuttavana toimijana.
- Vat:n aktiivista hyödyntämistä olisi hyödyllistä tehostaa, sillä tavoitteet tukevat hyvin hallinnonalan osallistumista etenkin kaavoituksessa, mutta myös muissa suunnittelutilanteissa. Hallinnonalan kannattaisi myös pyrkiä aktiivisemmin profiloitumaan alueidenkäytön ja sosiaalisen hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kytkentöjen asiantuntijana.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Vaikutus alueidenkäyttöön

Alueidenkäyttöä koskevia tai sivuavia tehtäviä on hallinnonalan kaikilla toimintasektoreilla. Hallinnonalalla ei ole juurikaan omaa alueidenkäyttöä, mutta hallinnonala vaikuttaa monin osin merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön. Erityisen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavat alueiden kehittäminen ja energiapolitiikkaan liittyvät tehtävät. Molempien osalta hallinnonala vastaa alan strategisesta suunnittelusta, ohjelmatyöstä ja lainsäädännön valmistelusta sekä myöntää erilaisia tukia. Lisäksi hallinnonala toimii ydinenergialain ja sähkömarkkinalain mukaisina lupaviranomaisina. Tukiessaan yritysten toimintaedellytyksiä hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön lähinnä myöntäessään tukirahoitusta, turvatessaan kaivostoiminnan edellytyksiä sekä toimiessaan kaivolain mukaisena lupaviranomaisena. Kaikilla toimintaloikoillaan hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöön myös asiantuntijana ja yhteistyöosapuolena.

Vat:n suhde hallinnonalan toimintaan

Hallinnonalan toimintaa tukevat suoraan tavoitteet, jotka koskevat erityisesti

- toimivaa aluerakennetta
- yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamista ja eheyttämistä
- luonnonvarojen saatavuuden turvaamista
- energiahuollon valtakunnallisten tarpeiden sekä uusiutuvien energialähteiden käytön kehittämisedellytysten turvaamista
- Helsingin seudun erityiskysymyksiä.

Lisäksi monet muut tavoitteet tukevat välillisemmin hallinnonalan toimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi toimivia yhteisverkostoja koskevat tavoitteet. Alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja tehdessään hallinnonalan toimintaa puitteistavat erityisesti yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua sekä kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat tavoitteet.

Keskeisiä huomioita ja kehittämishaasteita

Hallinnonala voi vaikuttaa, usein varsin merkittävästi, erityisesti aluerakennetta, luonnonvaroja ja energiahuoltoa koskevien tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi hallinnonala voi vaikuttaa jonkin verran muiden, toimintaansa välillisemmin tukevien, sekä toiminnassa huomioon otettavien tavoitteiden toteutumiseen. Useat aluekehittämisestä ja energiapolitiikkaa koskevat hallinnonalan strategiat ja ohjelmat ovat pitkälti linjassa Vat:n kanssa. Erityisesti energiapolitiikkaan liittyvien tehtäviensä sekä jonkin verran myös alueiden kehittämisen yhteydessä hallinnonala on aktiivisesti edistänyt Vat:n toteutumista.

Yksittäisiä huomioita ja haasteita:

- Toimivan aluerakenteen edistäminen ja alueiden kehittäminen liittyvät tiiviisti toisiinsa. Laajasta yhteistyöstä huolimatta eri hallinnonaloilla on kullakin omat toimintatapansa molempiin liittyen. Saattaisi olla hyödyllistä myös Vat:n toteuttamisen kannalta, jos hallinnonalat voisivat tiivistää yhteistyötään ja kehittää toimintansa koordinoitua aluerakenteeseen ja sen kehittämiseen liittyen.
- Maakuntaohjelmat ohjaavat merkittävästi kansallista ja EU:n rakennerahastojen kautta myönnettävää tukea alueille, ja näin osaltaan vaikuttavat alueidenkäyttöön. Maakunnan strategisen suunnittelun, erityisesti maakuntaohjelmatyön, yhteyttä maakuntakaavoitukseen olisi hyvä tiivistää. Maakuntaohjelmien vaikutusten arvioinneissa tulisi alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten arviointia kehittää.
- ELY-keskusten toiminnassa konkretisoituu pitkälti sekä työ- ja elinkeinoministeriön että useiden muiden hallinnonalojen Vat:n toteuttamisen kannalta merkittävä toiminta. Keskusten E-vastuualueilla olisi tärkeä tunnistaa niiden keskeisesti alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta (lähinnä konkreettisesti alueidenkäyttöön vaikuttava tukirahoitus). Lisäksi yhteistyötä muiden vastuualueiden kanssa olisi hyvä tiivistää. Tämä koskee erityisesti kaavalausuntoja sekä yhteistyötä alueidenkäyttöasioista vastaavan Y-vastuualueen kanssa. Ministeriöllä keskustusten tulosohtauksen koordinoinnista vastaavana olisi ehkä mahdollisuus tukea keskustusten sisäistä yhteistyötä.
- Ilmasto- ja energiastrategia ja Vat:t tukevat monin osin vahvasti toisiaan. Strategian toteuttamisen ja alueidenkäytön yhteensovittaminen on edelleenkin keskeinen haaste. Haasteet liittyvät etenkin tuulivoiman ja biopolttoaineiden hyödyntämisen sekä energian käytön tehostamisen ja energian säästön yhteensovittamiseen alueidenkäytön kanssa.
- Olisi selvitettävä tarkemmin, mitkä hallinnonalan eri toimintasektoreiden myöntämät tuet vaikuttavat merkittävästi alueidenkäyttöön ja Vat:n toteutumiseen.

Hallinnonaloilla katsauksen laadintaan osallistuneet

(p = työpajaosallistuminen, k = muistioloennoksen kommentointi)

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Pekka Kouhia	hallitusneuvos, LVM (p)
Eeva Linkama	liikenneneuvos, LVM (p)
Katariina Myllärniemi	neuvotteleva virkamies, LVM (p)
Anni Rimpiläinen	liikenneneuvos, LVM (yhdyshenkilö) (p)
Leena Sirkjärvi	suunnittelija, LVM (p)
Harri Uusnäkki	tarkastaja, LVM (p)
Riitta Viren	liikenneneuvos, LVM (p)

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Heidi Aliranta	vanhempi hallitussihteeri, MMM (p/k)
Minna Hanski	vesiyhtälitarkastaja, MMM (p/k)
Sirpa Karjalainen	neuvotteleva virkamies, MMM (p/k)
Jere Rajalin	ylitarkastaja, MMM (yhdyshenkilö) (p/k)
Aino Rekola	tutkija, MMM (k)
Liisa Saarenmaa	apulaisosastopäällikkö, MMM (p/k)
Raija Seppänen	yliarkkitehti, MMM (k)

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Mikko Härö	osastonjohtaja, Museovirasto (p/k)
Risto Järvelä	rakennusneuvos, OKM (k)
Anne Mattero	neuvotteleva virkamies, OKM (p)
Ulla Mäkeläinen	opetusneuvos, OKM (p)
Merja Niemi	neuvotteleva virkamies, OKM (yhdyshenkilö) (p)
Immo Parviainen	ylitarkastaja, OKM (p)
Heli Talvitie	projektisihteeri, OKM (p)
Tuulikki Terho	rakennusneuvos, OKM (yhdyshenkilö) (p)

Puolustusministeriön hallinnonala

Margit Antikainen	arkkitehti, Puolustushallinnon rakennuslaitos (p)
Sami Heikkilä	erityisasiantuntija, PLM (p)
Antti Kivipelto	yksikön johtaja, PLM (yhdyshenkilö) (p)
Juha Lantto	erityisasiantuntija, Pääesikunta (p)
Jouko Okko	hallitussihteeri, PLM (p)
Matias Warsta	ympäristöylitarkastaja, Pääesikunta (p)

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Heikki Lappalainen	kiinteistöjohtaja, Rajavartiolaitos (p)
Harri Martikainen	kehittämisenneuvos, SM (yhdyshenkilö) (p)
Taito Vainio	pelastusylitarkastaja, SM (p)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Jaakko Ellisaari	ylitarkastaja, STM (k)
Jari Keinänen	johtaja, STM (yhdyshenkilö) (p/k)
Timo Lanki	erikoistutkija, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (p/k)
Mikko Paunio	lääkintöneuvos, STM (p/k)
Olli Saarsalmi	yli-insinööri, STM (p/k)
Erja-Riitta Tarhanen	ylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto (p/k)

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Aimo Aalto	ylitarkastaja, TEM (yhdyshenkilö) (p)
Mari Anttikoski	ylitarkastaja, TEM (yhdyshenkilö) (p/k)
Jorma Hakala	neuvotteleva virkamies, Uudenmaan ELY-keskus (p)
Mika Honkanen	neuvotteleva virkamies, TEM (p)
Hanne Siikavirta	ylitarkastaja, TEM (p)

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Ilkka Koponen	hallitussihteeri, VM (p)
Heikki Laitakari	johtaja, Senaatti-kiinteistöt (p)
Pekka Pelkonen	budjettineuvos, VM (yhdyshenkilö) (p)

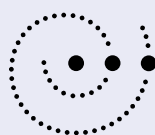
KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu aika</i> Kesäkuu 2011
<i>Tekijä(t)</i>	Jari Paldanius			
<i>Julkaisun nimi</i>	Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina • Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 20/2011			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ohjausväline, jolla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Tavoitteet tulee maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ottaa huomioon ja niitä tulee edistää valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa. Tavoitteiden huomioon ottaminen koskee ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen laatimia ohjelmia, suunnitelmia ja muita linjauksia samoin kuin toimenpiteitä ja päätöksiä, jotka vaikuttavat alueidenkäyttöön.</p> <p>Valtioneuvosto päätti 13 marraskuuta 2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.</p> <p>Tähän loppuraporttiin on koottu keskeiset tulokset vuoden 2010 loppupuolella järjestetyistä ministeriökohtaisista työpajoista, joiden tarkoituksena oli tukea valtion viranomaisia tarkistettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Hankkeessa on:</p> <ul style="list-style-type: none"> - analysoitu peruslähtökohtia, jotka liittyvät valtion viranomaisten toimintaan tavoitteiden toteuttajina. - kartoitettu valtion viranomaisten alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavat toimintamuodot sekä tunnistettu kutakin hallinnonalaa koskevat keskeiset tavoitteet - kartoitettu tavoitteiden toteuttamisen kehittämishaasteita. <p>Hankkeessa oli mukana seuraavat kahdeksan ministeriötä: liikenne- ja viestintäministeriö, työvoima- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö sekä valtiovarainministeriö.</p>			
<i>Asiasanat</i>	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, valtion viranomaiset, ministeriöt, alueidenkäyttö, maankäyttö- ja rakennuslaki			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3903-1 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	<i>Sivuja</i> 48	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2011			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Juni 2011		
Författare	Jari Paldanius			
Publikationens titel	Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina • Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita (Statliga myndigheterna och genomförandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen – lägesrapport och utvecklingsbehov)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 20/2011			
Publikationens tema				
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>De riksomfattande målen för områdesanvändningen är ett styrmedel med vilket statsrådet stakar ut de frågor inom områdesanvändningen som är av riksintresse. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska de riksomfattande målen beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Målen ska beaktas i program, planer och andra riktlinjer som gjorts upp vid ministerierna och deras ämbetsverk samt vid åtgärder och beslut som inverkar på områdesanvändningen.</p> <p>Statsrådet fattade den 13 november 2008 beslut om en revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.</p> <p>Denna rapport presenterar de viktigaste resultaten av verkstäder som ordnades i slutet av 2010 med åtta ministerier i syfte att stödja de statliga myndigheterna genomföra de reviderade målen för områdesanvändningen. Rapporten</p> <ul style="list-style-type: none">- analyserar utgångspunkterna för de statliga myndigheternas verksamhet i anslutning till de riksomfattande målen för områdesanvändningen,- kartlägger verksamhetsformer inom de statliga myndigheterna som påverkar deras områdesanvändning och identifierar de viktigaste målen och- kartlägger utmaningar i anslutning till genomförandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.			
Nyckelord	riksomfattande mål för områdesanvändningen, statliga myndigheter, ministerier, markanvändnings- och bygglagen			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3903-1 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 48	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2011			

Valtioneuvosto hyväksyi marraskuussa 2008 tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tavoitteet tulee ottaa huomioon sekä valtion viranomaisten toiminnassa että maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriö järjesti loppuvuodesta 2010 ministeriökohtaisia työpajoja, joiden tarkoituksena oli tukea ja aktivoida ministeriöitä tarkistettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Työpajojen avulla tunnistettiin kunkin hallinnonalan kannalta tärkeitä tavoitteita sekä toimintaa, joilla tavoitteita on mahdollista edistää. Samalla määriteltiin kehittämistarpeita tavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi. Tähän yhteenveto-raporttiin on koottu keskeiset havainnot ja johtopäätökset.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT